

## 一、編者的話

近期，釣魚台群島主權爭議又成為東亞區域安全的焦點議題，從日本東京都知事準備籌錢購買釣魚台諸島，以及中日、臺日雙方之間為了漁權、海域巡邏船艦的對峙事件，顯現出來釣魚台群島是伴隨著南海諸島爭議的另一個東亞的熱點所在。又加上此一區域富藏豐富的油源、天然資源，以及海域劃界的管轄權優先問題，自然成為各方關切兵家必爭之地。

事實上，面對著「中國崛起」、美國「新亞洲戰略」的推動，以及兩岸關係的大交流時代，釣魚台不僅牽動周邊當事國，更加引起域外大國的關切，加上美國重新檢視亞洲的戰略地位，開始推動軍事與經濟的雙重亞洲佈局，而由於台灣緊鄰釣魚台群島，從地緣戰略角度言，在美國推動「空海一體戰」構想下，更具有相對優勢地位，因此，台灣更需對此一議題深入理解，才能發揮台灣既有的「和中、友日、親美」的國際安全戰略思維。

其次，本所延續「淡江戰略學派」的研究理念，認為釣魚台群島的爭議涉及整體未來東亞地區的和平與穩定，因此，在外交部的支援下，本次研討會從釣魚台群島爭議的區域安全意涵、國際法層面，以及各種當事國觀點，最後討論和平解決的各項觀點，企望透過學術研討的方式，以及學界的論辯與對話，讓釣魚台爭議有進一步的瞭解基礎，提供不僅學界研究的參考，促進「知學合一」，更讓相關政府單位，未來處理釣魚台議題的政策分析所需。

最後，感謝外交部研究設計委員會的指導與經費協助，本所全體師生的共同努力，才能讓此次學術會議能夠順利舉辦，同時將

研討會之論文集結成書。感謝前副總統呂秀蓮專程蒞臨發表專題演講，外交部政務次長董國猷給予大會致詞，使得此次學術研討會更添加了產、官、學界的合作契機，讓釣魚台問題爭議的討論，更有其務實性與論辯性。最後，感謝本所陳文政老師的整體協調，本所陳秀真助理執行機關庶務，由研究生乃慈、銘煒負責本書編輯工作，特此一併致謝。

淡江大學國際事務與戰略研究所

所長

翁明賢

民國一〇一年六月二十九日謹誌

## 目次

一、編者的話.....	1
二、致詞稿	
1.外交部董政務次長國猷致詞稿.....	5
2.前副總統呂秀蓮女士致詞稿.....	12
三、本文內容	
■ 釣魚台爭議的面向	
1.釣魚台與區域安全意涵/翁明賢.....	16
2.釣魚台問題與兩岸關係/董立文、張宇韶.....	82
3.釣魚台爭議與資源開發的爭奪:	
守勢現實主義的觀點/楊仕樂.....	104

■ 釣魚台爭議的處置與經驗學習

4.釣魚台爭議的緣起與 2000 年前台灣因應經驗

/楊志恆.....123

5.民進黨執政時期對釣魚台列嶼爭端的處置與經驗學習

/林廷輝.....151

6.2008-2012 年間政府對釣魚台爭議處置與經驗學習

/沈明室.....174

■ 釣魚台爭議與和平解決展望

7.各國信任建立與釣魚台爭議/林泰和.....201

8.二軌外交在釣魚台爭議上的運用/盧政峰.....236

9.美國的釣魚台議題戰略操作-從「同盟綁架」向「同盟遺

棄」轉移/賴怡忠.....272

## 董國猷政務次長致詞稿

101.6.15 于淡江大學台北校區

個人此次有幸能代表本部楊部長受邀出席這項「釣魚臺爭議與和平解決途徑學術研討會」，深感榮幸，並希望能透過此次難得機會，聆聽與會學者專家對釣魚臺列嶼國際爭議的高見，作為政府研議解決之道的參考。

### 一、歷史事實

據歷史文獻載明，釣魚臺列嶼為我國古代人民發現、命名、使用，雖因偏遠長期無人居住，但並非無主之地，為台灣附屬島嶼，從來不屬琉球的一部分。隨著臺灣於康熙 22 年（1683 年）正式納入大清版圖，釣魚臺亦以臺灣附屬島嶼的身分一併納入。

清代御史巡察臺灣的報告與地方編修的福建省及臺灣府的地方志，為我方論證最具權威性的歷史文獻。例如同治 10 年(1871 年)陳壽祺的《重纂福建通志》將釣魚嶼明載於「卷八十六·海防·各縣衝要」，並列入噶瑪蘭廳(今宜蘭縣)所轄。從方志的「存史、資治、教化」性質而言，清代地方志書，記載水師巡航泊船於釣魚臺等事，除了是歷史紀錄，亦為清代持續不斷行使主權的依據與表徵，足以證明釣魚臺為噶瑪蘭廳轄下地方，為臺灣行政區域一部分。

### 二、日本文獻亦認知釣魚臺列嶼屬我國版圖

釣魚臺列嶼為我國領土的事實，在公元 1894 年以前，亦為日本與琉球官方的共同認知，確定釣魚臺列嶼為大清版圖，並非無主地。1785 年（乾隆 50 年，日本天明五年）日本人林子平刊行的《三國通覽圖說·琉球三省并三十六島之圖》，亦將釣魚臺列嶼與中國同繪為紅色，而與琉球三十六島的淡黃色及日本的淺綠色完全不同，認知釣魚

臺列嶼乃中國之領土。林氏自稱「此數國之圖，小子非敢杜撰之」，而是依據清康熙 58 年（1719 年）中國冊封副使徐葆光所著的《中山傳信錄》及附圖。該書是古代著名的信史，歷代為中、日、琉三方學者所推崇。

又如公元 1885 年日本內務大臣山縣有朋原擬由沖繩縣令西村捨三勘查該島後即設立國標，但西村捨三勘查後回報：此列嶼早經中國發現、命名並載入史冊，此時建立國標，顯不適宜。內務大臣乃再秘密諮商外務大臣井上馨，井上馨自忖當時日本力量不足，而大清國報紙（上海申報）又有「日本欲佔據臺灣近傍清國所屬島嶼」之報導，乃未敢妄動，遂以極密函件「親展三十八號」，告知內務大臣應「俟他日為宜」；且為免「招致清國猜疑」，並要求勘查之事「均不必在官報及報紙刊登」。勘查立標之事，到此暫時作罷。

即便當代日本學者於進行相關歷史文獻研究後，亦確認釣魚臺列嶼係屬我國；例如已故的京都大學教授井上清早在 1972 年發表《釣魚臺列島（“尖閣列島”）等島嶼是中國領土》的文章，與《“尖閣列島”——釣魚諸島的歷史的解明》、1996 年再版《關於釣魚島等島嶼的歷史和歸屬問題》等專書，以及橫濱國立大學教授村田忠禧 2004 年出版《尖閣列島釣魚島爭議》一書均指出，大量歷史資料證實，釣魚島及其附屬島嶼就是中國的領土，不是「無主土地」。

### 三、日本所謂「先占」主張自始不成立

日本透過 1894 年至 1895 年甲午戰爭勝利之機會，藉機奪取我釣魚臺列嶼主權，爰聲稱根據國際法「先占」原則予以主張。就在簽約三個月前（即 1895 年 1 月 14 日），日本內閣鑒於甲午之戰勝利在望，乃以「今昔情況已殊」為由，秘密核准沖繩縣於釣魚臺設立「國標」，完成日本對釣魚臺列嶼的竊占。然而日本政府此一行動並未依據正常程序透過天皇敕令或以任何官方公告方式發布，因此外界毫無所悉。事實上，沖繩縣當時並未設立「國標」，一直到 1968 年相關爭端發生

後始設立。

是以日本所稱依據之「先占」原則自始即不成立，因為先占之對象必須是「無主地」(*terra nullius*)，但是在 1895 年以前三百多年，釣魚臺列嶼已是臺灣屬島，並非琉球之一部分，此一史實

當時在日本與琉球官方及學者均所共認。鑒於日本當時亦認知釣魚臺列嶼為大清國領土，不是無主地，因此日本對釣魚臺列嶼的主權主張，在國際法是「自始無效」(*void ab initio*)。

1971 年 6 月，美國與日本簽訂「沖繩歸還條約」(*Okinawa Reversion Treaty*)，並於次(1972)年 5 月將包括釣魚臺列嶼在內之琉球交給日本。在此之前，美國已於 1971 年 5 月 26 日照會我國並解釋稱，美國將自日本取得之行政權交還日本一事，並未損害中華民國之有關主權主張。美國參議院後來亦附加說明，表示僅將行政權交還日本，對主權問題持中立立場，認為應由中日雙方協商解決。由這些相關的外交文件來看，美國移交行政權並不等於確認日本擁有主權。多年來美國行政部門一再強調美國政府對釣魚臺列嶼主權爭議保持中立，不偏袒一方。例如國務院發言人克勞里(Philip J. Crowley)在 2010 年 8 月 16 日針對美國與日本間安保條約適用範圍，是否及於釣魚臺列嶼的問題解釋稱，美國對釣魚臺列嶼的最終主權問題不持立場，盼申索各方以和平方式解決爭議(The United States does not take a position on the question of the ultimate sovereignty of the Senkaku Islands. We expect the claimants to resolve this issue through peaceful means among themselves)；另國務院亞太事務助理國務卿康貝爾(Kurt Campbell)亦在 2010 年 9 月 28 日對媒體說明美國不採取立場的政策。

#### 四、日本二次戰後應將釣魚臺列嶼隨同臺灣歸還我國

日本認為其佔領釣魚臺列嶼之舉動，自「明治 28 年(1895 年)迄 1971 年，未曾受到世界上任何國家之抗議而平穩地使用該列島」，

因此可用國際法「時效」(prescription)原則作為取得主權之依據。此一說法，亦係問題重重：第一，日本是趁甲午之戰中國戰敗之際竊占釣魚臺列嶼，而釣魚臺列嶼本屬臺灣的一部分，1895年《馬關條約》第2條規定中國割讓「臺灣全島及所有附屬各島嶼」與澎湖列島，自然包括釣魚臺列嶼在內；大清國作出割讓之後，世界各國自無須提出抗議。

1941年，我國在珍珠港事變發生後次日（即12月9日）對日本宣戰時，即表示涉及中日關係所締結的一切條約、協定、合同一律無效。1943年「開羅宣言」亦明定「在使日本所竊取於中國之領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，歸還中華民國，其他日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境」；1945年同盟國的「波茨坦公告」中，第八條復明定「開羅宣言之條件，必須實施。而日本之主權，必將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定其他小島之內。」1945年9月2日，日本天皇簽署的「日本降伏文書」第1條及第6條亦明白宣示接受「波茨坦公告」。同時，1951年的舊金山和約第2條與1952年的臺北中日和約第2條均明定「日本放棄對臺灣及澎湖列島之一切權利、權利名義與要求」。「中日和約」尚在第4條規定：「中日之間在1941年12月9日以前所締結之一切條約、專約及協定，均因戰爭結果而歸無效」，故釣魚臺列嶼應回歸中華民國。

第二次世界大戰結束後，美國理應將釣魚臺列嶼隨臺灣本島歸還我國，但對之卻進行軍事佔領，其後美國國務院於1971年4月9日聲明將釣魚臺列嶼之行政權於1972年隨琉球歸還日本。同年6月11日我外交部立即發表嚴正聲明，表示釣魚臺列嶼附屬臺灣省，基於地理位置、地質構造、歷史聯繫及臺灣省居民長期繼續使用等理由，毫無疑問為中華民國領土之一部分，故我國絕不接受美國將該列嶼之行政權與琉球一併交予日本，並切盼關係國家尊重我對該列嶼之主權，應即採取合理合法之措置，以免導致亞太地區嚴重之後果，惟日方亦不退讓。是以我與日方有關釣魚臺列嶼之主權爭議延續迄今，並未解決。



## 五、和平解決爭議之案例及途徑

有關島礁領土主權之爭議，國際案例甚多。以東亞而言，至少包括日本與俄羅斯間千島群島南部 4 小島（日本稱為北方領土）

主權爭議、日本與南韓間竹島（獨島）主權爭議、我國、日本與中國大陸間釣魚臺列嶼主權爭議、我國以及菲律賓、汶萊、馬來西亞、越南、中國大陸間南海島礁主權爭議、新加坡與馬來西亞間白礁主權爭議以及印尼與馬來西亞間黎吉丹島和錫巴淡島主權爭議。其中僅新加坡與馬來西亞間及印尼與馬來西亞間的島礁主權爭議分別透過 2008 年、2002 年國際法院之國際司法程序予以解決；其他爭端均仍持續進行中。

就中華民國與日本間釣魚臺列嶼主權爭議而言，現階段雖係由日本竊佔，但我國持續向日本抗議，透過許多具維護主權及具國際宣示之行政作為，積極維護我釣魚臺列嶼主權。例如我政府自民國 85 年起陸續與日本進行 16 次事務階層漁業會談以維護我漁民在釣魚臺列嶼附近海域及兩國間專屬經濟海域重疊區之作業權利。又如內政部於民國 88 年制訂包括我釣魚臺列嶼在內之第一批領海基線外界線，以宣示我在釣魚臺列嶼主權立場；另續於民國 92 年制訂包括我釣魚臺列嶼附近海域在內之台日間暫定執法線，以執行我專屬經濟海域相關管轄權。

我國於民國 92 年制定台日間暫定執法線，就是先行解決台日間漁業問題的一項措施。我國依據行政院公布之暫定執法線，執行包括釣魚臺列嶼在內之我國周邊專屬經濟海域管轄權，遇有我漁船遭遇困難，特別是遭到日本海上保安廳船艦騷擾時，我海巡署執法船艦於收到求救訊號後，必定立即前往營救，迄今並無我作業漁船在暫定執法線內我方一側，遭日方逮捕處罰案例。以民國 97 年我瑞芳鎮海釣船「聯合號」在釣魚臺列嶼海域從事海釣娛樂活動為例，因遭日本海上保安

廳騷擾及撞沉，我政府立即提出強烈聲明，要求道歉及釋放船長，日方迅及表示「衷心歉意」，釋放船長並同意補償，以解決爭議。又如在我金山鄉註冊之「富祥 16 號」於民國 95 年因越過我暫定執法線，進入日本專屬經濟海域作業，在日本機、艦追捕下，逃回我國暫定執法線內海域，我海巡署獲通知後即派遣「和興號」進行執法，雙方船艦形成對峙，

其後透過外交折衝，由台日雙方執法人員分別派員上船製作筆錄後，由我執法船艦帶回處罰解決。

政府上述各項積極作為，除在維護我漁民權益外，亦在提醒及促使國際社會認知釣魚臺列嶼為我國固有領土，在最終解決爭端之前，釣魚臺列嶼係一具島礁主權爭議之國際案例，迫使日本無法片面遂行其在國際社會所作主張。政府依據民國 85 年釣魚臺列嶼專案小組會議所制定之下列 4 項原則，作為我國基本立場：（1）堅決主張擁有釣魚臺列嶼主權；（2）以和平理性方式解決問題；（3）不與中國大陸共同處理；（4）優先維護漁民權益。

## 六、結語

釣魚臺列嶼自古以來就是我國人所發現、命名、使用，是臺灣附屬島嶼，就像彭佳嶼之於臺灣，當然屬中華民國主權所及之領土。

在確保我釣魚臺列嶼主權之原則下，我國願意依據聯合國憲章及國際法相關和平解決爭端的原則與日本協商，擱置爭議，先就漁業、海洋環境、海洋資源以及海上安全及急難救助等彼此皆能獲益的議題進行合作及開發，作為最終解決爭議之前的安排。

政府在未來與日本的協商談判，將就主權、戰略價值、資源開發及其他海上合作機會等作通盤考量，以爭取國家的最大利益。但唯有全民凝聚共識，堅定立場，才能確保我國固有領土釣魚臺列嶼之主權。

# 誰的釣魚台？

呂秀蓮

2012. 6. 15

釣魚台距離台灣基隆 102 海里，距日本琉球首府那霸 230 海里，距中國溫州市 192 海里，台、日、中三方都宣稱對釣魚台擁有主權。釣魚台到底是誰的？

就歷史資料來看，至少在明朝 (1556 年) 便已有文字記載，釣魚台是台灣的附屬島嶼；就地質結構言，釣魚台處於東海海床邊緣，屬「中琉界溝」，與琉球群島無地理上關係。由於 1887 年清廷宣布在台灣建省，而讓釣魚台與中國連結。但因下列歷史事件的演變，釣魚台主權形成台、日、中三方的重大紛爭：

## 歷史沿革

1. 1895 年 1 月 14 日，經過日本內閣會議調查後通過決定，聲稱釣魚台為「[無主地](#)」，在釣魚台立下國標，正式劃入日本版圖。
2. 1895 年 4 月 17 日「馬關條約」，清廷將「臺灣全島及所有附屬各島嶼」割讓與日本，條約指明兩國將按照此一條款，以及條約粘附的台灣地圖，另行劃定海界。但是黏附的地圖上，並沒有釣魚台。因此，馬關條約並未割讓釣魚台給日本。

3. 1943 年「開羅宣言」與 1945 年「波茨坦宣言」：1943 年「開羅宣言」，承諾將「台灣、澎湖列島等」在《馬關條約》中割讓的土地歸還中國；1945 年的波茨坦宣言，以及 1946 年的「聯合國盟軍最高司令部訓令第 677 號」，明確規定將日本的主權限制在本州、北海道、九州和四國以及其它由簽署國暨戰勝國美國、中國、英國所決定的小島（北緯 30 度以北），其中不包括釣魚台（北緯 25 度）。1945 年 9 月 2 日，日本天皇簽署的「降伏文書」，明白宣示接受波茨坦宣言，意即日本同意釣魚台並非日本領土。
4. 1947 年 4 月，聯合國在未經日本簽署下通過《關於前日本委任統治島嶼的協定》，把北緯 29 度以南的「南西諸島（奄美諸島、琉球群島、大東諸島）」單方面交給美國「託管」。
5. 1951 年「舊金山和約」，並未提及釣魚島，美國根據該條約第二章第三條託管北緯 29 度以南的南西群島時，將釣魚島群島亦劃入其中而託管管治。在美日認知中，釣魚台屬於琉球群島。
6. 1952 年「中日和約」中，明訂「日本放棄對台灣及澎湖列島之一切權利、權利名義與要求」，對釣魚台無任何規定。
7. 1971 年「美日沖繩歸還協定」，美國將琉球（包括釣魚台）的「行政權」歸還於日本，唯行政權並非主權。
8. 2010 年 9 月美國國務卿希拉蕊及美國白宮國安會亞太資深主任貝德分別表示，美國對中日主權爭議不採取立場，但美日安保條約適用範圍及於所有受日本行政管轄的地區，釣魚島列嶼自 1972 年即受到日本「行政管轄」，這是美方長久以來的一貫立場

### 關鍵問題

1. 1895 年 1 月之前，中國文獻雖記載釣魚台附屬台灣，但並未在該島行使有效主權。日本宣稱無主地，並不正確，但日本內閣會議的決議，清廷並未作有效異議。日本雖不得主張無主物先佔，但卻可主張竊佔成功。
2. 1947 年 4 月聯合國通過「關於前日本委任統治島嶼」的協定，以及 1951 年舊金山和約第三條的規定，是否適用於釣魚台，法理上有待商榷，但中國當局的抗議顯未奏效。
3. 美國政策只移交釣魚台行政權予日本，但日本是否享有釣魚台主權，「美國不採取立場」，形成釣魚台問題的變數。
4. 中華民國成立於 1912 年，中華人民共和國成立於 1949 年。在上述歷史沿革的歷程中，如何建構各自對釣魚台主權的合法正當性 (legitimacy)？才是整個問題的關鍵

### 三、本文內容

## 釣魚台與區域安全意涵<sup>1</sup>

翁明賢

（淡江大學國際事務與戰略研究所教授兼所長）

**摘要：**釣魚台群島是一個冷戰遺留至今的國際爭議焦點，隨著後冷戰時代的結束，國家能源與海線交通安全的需求，加上中國崛起、東出西太平洋的態勢，釣魚台群島的主權爭議，就成為一個東亞區域安全的核心課題。由於此一議題涉及中、日、臺與美國四方，使得其解決之道更行複雜。本文先從釣魚台的地緣位置、分析其戰略價值對四方行為體的意涵之後，勾勒出未來的軍事衝突場景，再從戰略類型學角度瞭解可能的軍事對抗類型，並分析此種戰略對抗對於區域安全的影響，從而導引出台灣如何因應之道。

**關鍵詞：**區域安全、釣魚台、空海一體戰、反介入、戰略類型學

---

<sup>1</sup> 本文寫作期間感謝本所與國防大學戰略研究所研究生宋吉峰協助蒐集相關資料、數據整理、圖表製作等。



## 壹、前言

2005 年 1 月 16 日，根據日本共同社報導，日本防衛廳已對日中兩國有領土爭議的尖閣列島(以下通稱釣魚台群島)<sup>2</sup>以及沖繩本島以西的其他島嶼制定了一套「西南島嶼有事」對策方針，其核心內容是：當西南諸島「有事」時，日本防衛廳除派遣戰機和驅逐艦外，還將派遣多達 5.5 萬人的陸上自衛隊和特種部隊前往防守。<sup>3</sup>2011 年 2 月，日本向沖繩增派 F-15 戰機，加強釣魚台巡邏，以維護其對釣魚台的「實際控制」。除此之外，日本努力聯合美國以加強對釣魚台的控制。2010 年 9 月，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）表示釣魚台適用於《美日安保條約》，當時日本防衛相北澤俊美對此番言論高度評價，認為這是「極為恰當」的，這種日美兩國聯手對抗中的態勢，<sup>4</sup>勢必使釣魚台問題更加複雜。

2012 年 5 月 9 日，日本「產經新聞」報導，日本自衛隊 2011 年舉行「統合演習」，模擬釣魚台群島被中國占領後的奪回戰術。自衛隊統合演習於 2011 年 11 月 14 日至 18 日舉行，約 3 萬 5000 人參加，以九州西南、沖繩為主要的訓練場所，主要訓練項目為「包含防衛島嶼部的各種行動」。演習內容設定為中國偽裝漁民登上釣魚台島。事實上，日本防衛省在 2010 年 12 月制定「防衛計畫大綱」後，也制定釣魚台被占領後的假想計畫。<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> 關於釣魚台諸島的名稱，台灣稱之為〈釣魚台群島〉，日本稱之為〈尖閣群島〉（Senkaku island），或是中國稱之為〈釣魚台列嶼〉、或是〈釣魚台島〉，為行文方便起見，以下均稱之為：〈釣魚台群島〉。

<sup>3</sup> 〈美軍公開介入釣魚島 日本借勢挑釁中國〉，《中國評論新聞網》，2005 年 8 月 10 日。  
<http://mag.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=100029415&sw=13>（檢索日期：2012/06/11）

<sup>4</sup> Mark Stokes, "China's Evolving Conventional Strategic Strike Capability-The anti-Ship Ballistic Missile Challenge to U.S. Maritime Operations in the Western Pacific and Beyond," *PROJECT 2049* (September 14, 2009), p.11.

<sup>5</sup> 〈日自衛隊擬定戰術 捍衛釣魚台〉，《聯合新聞網》，  
<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS5/7082208.shtml>（檢索

2012 年 5 月 29 日，日本東京都知事石原慎太郎在外國特派員協會上演講，指出中國《人民日報》於 3 月 21 日報導引述中國國家海洋局海監官員表示，加強巡航釣魚台群島的目的在打破日本「實際控制、有效治理」的情況。石原認為該中國海監官員的發言等於明白地說要強行進入別人家裡的強盜行為，<sup>6</sup>此種談話表達買下釣魚台群島的正當性由來。

2012 年 6 月 8 日媒體報導，石原慎太郎表示東京都政府計畫買的不僅是釣魚台群島當中的 3 座島嶼，亦包括：黃尾嶼（日本稱久場島），<sup>7</sup>但是日本駐中國大使丹羽宇一郎接受英國金融時報專訪時表示，石原慎太郎的購買釣魚台的計畫「如果獲得實行，將給中、日關係帶來極為嚴重的危機」。<sup>8</sup>目前，東京都市政府所設立的募款專戶，已收到 7 萬 3681 件捐款，總金額為 10 億 5469 萬 4740 日圓（約合新台幣 4 億元）。<sup>9</sup>2012 年 6 月 10 日當天，由東京保守派政治團體與沖繩縣石垣市八重山漁業協會，在釣魚台附近海域舉行一場釣魚大會，已有 6 名日本國會議員表態將參加，以及 30 多名日本政治人物與政治團體成員參與，來藉以宣示對釣魚台的主權。<sup>10</sup>

在北京方面，面對東京不斷在釣魚台群島上的作為，中國的態度

---

日期：2012/06/09）

<sup>6</sup> 〈中巡航釣魚台 石原批如強盜〉，《聯合新聞網》，

<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/172012053000185.html>（檢索日期：2012/06/09）

<sup>7</sup> 〈買釣魚台計畫 石原加購黃尾嶼〉，《自由電子報》，

<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=651185&type=%E5%9C%8B%E9%9A%9B>（檢索日期：2012/06/09）

<sup>8</sup> 〈反對石原買釣魚台 日駐陸大使被上級罵〉，《聯合新聞網》，

<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/7146266.shtml>（檢索日期：2012/06/09）

<sup>9</sup> 〈準備買釣魚台 石原擬派員勘查〉，《蕃薯藤新聞》，

<http://n.yam.com/newtalk/international/20120606/20120607519476.html>（檢索日期：2012/06/09）

<sup>10</sup> 〈為宣示主權 日本明在釣魚台辦釣魚大會〉，《蘋果日報》，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/international/20120609/126665>（檢索日期：2012/06/09）

也是非常強硬，2012 年 5 月 14 日，根據日本「朝日新聞」外相野田與中國總理溫家寶在北京人民大會堂會談，溫家寶表示，「釣魚台列島」和新疆維吾爾自治區獨立問題是中國的核心利益及重要的關心事項，盼日方尊重。野田則對溫家寶表示「釣魚台列島」是日本固有領土，中國在包含釣魚台在內的海洋活動逐漸頻繁，刺激了日本人民的感情，不希望這個問題對中、日關係的大局造成影響。<sup>11</sup>

不過，中國還是採取實際行動來反制，6 月 6 日一早，日本海上保安廳的巡邏船於發現中國漁政船「漁政 35001」駛近釣魚台水域，這是第五次中國漁政船出現釣魚台群島附近，日本巡邏船通過無線電向漁政船詢問航行目的，中方回覆稱正在航行；巡邏船隨後警告「漁政 35001」不准駛入日本領海，漁政船在大約 1 小時後離開該水域。<sup>12</sup>事實上，近幾年來，日本也在釣魚台問題上屢次製造「議題」，來顯示它對釣魚台的「實際控制」。2009 年 2 月 27 日環球時報報導，日本首相麻生太郎 26 日宣稱，釣魚台是日本「固有領土」，這是日本首相歷史上首次公開發表該內容言論。2010 年 9 月 7 日，一艘中國拖網漁船在釣魚台附近海域受到日本海上保安廳一艘巡邏船衝撞，後又受到日方另外兩艘巡邏船跟蹤、衝撞、截停、登船、檢查，並且非法扣留中國漁民與漁船，導致一場中、日外交風波。這一事實證明瞭釣魚台問題是影響中、日關係發展的一個不穩定因素。

在臺北方面，針對中、日兩國在釣魚台的爭議，外交部長楊進添表示：「我們有其他作法，明確讓他們知道，我國政府嚴正的態度。至於何種作法，不方便公開說。」<sup>13</sup>臺北方面最近才傳訊息給日方，表

---

<sup>11</sup> 〈釣魚台疆獨問題 考驗中日關係〉，《聯合新聞網》，  
<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS4/7092129.shtml>（檢索日期：2012/06/09）

<sup>12</sup> 〈日指中國漁政船駛近釣魚台水域〉，《亞洲時報在線》，  
[http://www.atchiniese.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=83845:2012-06-06-08-59-56&catid=18:2009-01-12-14-50-33&Itemid=110](http://www.atchiniese.com/index.php?option=com_content&view=article&id=83845:2012-06-06-08-59-56&catid=18:2009-01-12-14-50-33&Itemid=110)（檢索日期：2012/06/09）

<sup>13</sup> 〈日買釣魚台 我方會反制〉，《聯合新聞網》，  
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7134337.shtml>（檢索日期：2012/06/09）

達我國政府的立場，對這種爭議要理性、擱置爭議，用共同開發、共用資源的方式來處理。中國方面則是表達兩岸應可在官方、民間、外交與經濟上、軍事活動與海權主張等方面分進合擊。北京認為，兩岸可各自支持和引導漁民到該海域從事漁業活動，讓日本至少不敢對到該海域補漁的漁船有過激行動。兩岸任一方在該海域發生事端，都應予以相互聲援和支持，並進一步制定該海域的聯合勘探海底資源、科學考察等活動。此外，兩岸官方可讓海巡船定期到附近巡邏，逼迫日本在釣魚台問題解決前，不得主動挑釁。根據國際、政治、軍事形勢，兩岸官方還可適時默許民間保釣行動，給予適當後援。

一言之，中國針對釣魚台群島採取綜合性的強硬立場和實質手段，說明釣魚台主權的伸張，已到了短兵相接的時候。然而，台灣在釣魚台問題的立場上，仍然保持一貫的「冷靜」。僅在外交上有「放話」回應，在軍事方面幾乎毫無作為，是否在釣魚台爭端中已被「邊緣化」？又為何在美、中、日釣魚台議題時，從不提「台灣」的角色？就區域安全面向而言，台灣是否有相關應措施呢？台灣是否有一套完整的釣魚台戰略為何？如果釣魚台爭議在區域層面上形成美、中矛盾時，台灣是否有被迫選邊站的可能呢？亦即是否有一套「避險策略」呢？

事實上，釣魚台本身的「價值」，並非各行為體關切主因，而關切重點在於「擁有」釣魚台之後，所產生的「延展性」利益，首先，國際法規定沿海國領海 12 海浬、專屬經濟區 200 海浬、大陸架 350 海浬；其次，海域範圍內資源管轄權（漁業、礦產、石油、天然氣）；第三，東亞區域的戰略價值，即形成美、中、日重要扼制點，牽制彼此的戰略關鍵因素。因此，釣魚台不僅是一個單純的島嶼，更是一種所謂東北亞的「戰略要域」。

從以上有關釣魚台群島紛爭國家：中國、日本與台灣等三方角度言，凸顯以下四個命題：**1. 釣魚台爭議牽涉的直、間接行為體包含美、中、日、台四方，因此，釣魚台主權問題牽動亞太區域安全發展；2. 基於資源（能源、漁權、交通線）需求迫切性升高，中、日兩國產生**

一種「排他性」效應；3.釣魚台位於西太平洋第一島鏈，與中國海軍力量是否能夠「東破」太平洋，存在關鍵互連作用，相同的也是日本「南擴」的前沿，產生典型的海權勢力碰撞效應；4.「美國因素」可能超越爭端當事國影響力，與釣魚台群島未來有著深不可分的關係。

因此，本文首先從釣魚台群島地緣環境分析，並瞭解其既有的地緣戰略價值，從而分析未來可能軍事衝突場景，以及可能戰場模擬，繼而解析對亞太安全的衝擊面向，最後在結語中，嘗試從最有可能發生的衝突場景與戰場態勢，提出台灣應有的因應政策與具體作為。

## 貳、釣魚臺地緣環境

釣魚台群島是中國東海大陸架東部邊緣的一組群島，由釣魚台、黃尾嶼、赤尾嶼、南小島、北小島等 5 個島嶼，與大北小島、大南小島、飛懶島等三塊小島礁組成，總面積約 6.344 平方公里。<sup>14</sup>在地質結構和海底地形上看，它是附屬於台灣的島嶼。

基本上，釣魚台在世界地圖上僅僅是一個難以標明的小點，在上世紀 60 年代前，日本並未對釣魚台產生濃厚的興趣。二戰結束後，美國完全控制了琉球群島，並將釣魚台作為靶場，日本也只是示威遊行讓美國歸還沖繩，隻字未提釣魚台的問題。<sup>15</sup>到了 60 年代，日本開始逐漸意識到了釣魚台有著巨大的經濟價值，島上不僅生長著很多名貴藥材，而且附近海域漁業資源豐富並蘊藏著大量的石油資源，對於石油 98% 以上依賴進口的日本，無疑具有重要戰略意義。

---

<sup>14</sup> 〈釣魚台列嶼〉，《維基百科》。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E5%88%97%E5%B6%BC>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>15</sup> 〈釣魚台列嶼主權問題〉，《維基百科》。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%B3%B6%E5%95%8F%E9%A1%8C>(檢索日期:2012/06/11)

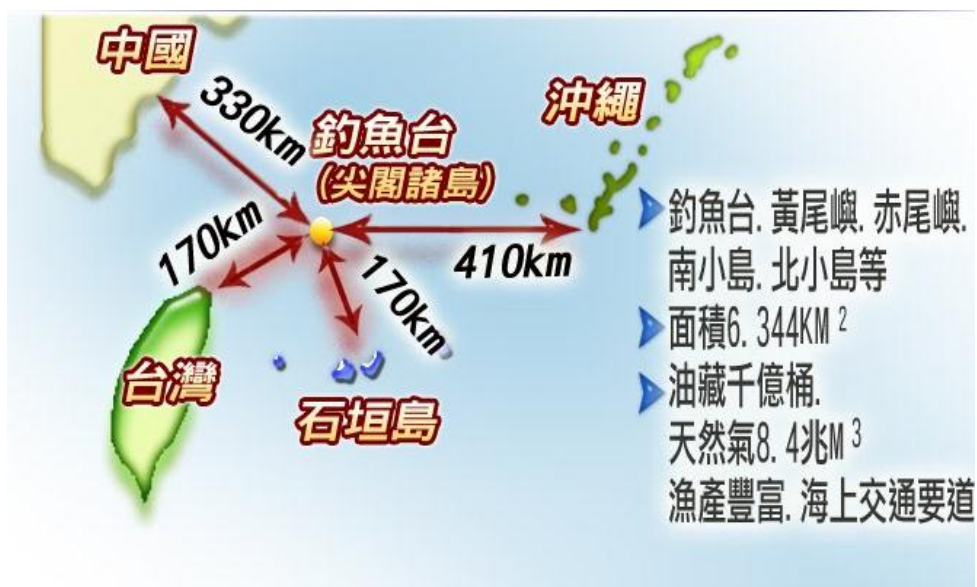


圖 1：釣魚台距離位置示意圖。

資料來源：〈有話好說-釣魚台到底是誰的？〉，《Taiwan Public Television Service Foundation》，2010 年 10 月 19 日。http：  
//talk.news.pts.org.tw/2010/10/blog-post\_19.html(檢索日期：2012/6/12)

1968 年聯合國遠東經濟委員會通過勘測發現，包括釣魚列島在內的廣大東海海域蘊藏著十分豐富的海底石油資源（參見圖 1）。此外，1992 年聯合國《國際海洋法公約》中規定「專屬經濟區是領海以外並鄰接領海、自領海基線量起寬度不超過 200 海浬的海洋區域」。<sup>16</sup> 沿海國在專屬經濟區內主要享有：以勘探和開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其自然資源為目的的主權權利；對人工島嶼、設施和結構的建造和使用的專屬權利和管轄權。<sup>17</sup>

換言之，如果誰擁有對釣魚台群島的主權，誰就擁有了以釣魚台為中心，直徑為 400 海浬的遼闊海域以及此海域內包括石油、漁業等可見或尚未知曉的海洋資源的開發權，拓寬了該國的資源汲取空間和

<sup>16</sup> 邵津，《國際法》（北京：北京大學出版社，2005），頁 15。

<sup>17</sup> 《聯合國海洋法公約》中第 55 條至 62 條所規定沿海國之權利與義務。

可能的生存與開發空間。是以，釣魚台群島爭議不僅涉及主權歸屬問題，還攸關中、日東海劃界中的地位與資源開採等問題。日本近年來動作不斷，試圖加強對釣魚台的控制，有意造成既成事實。同時，圍繞中、日釣魚台主權爭端的「美國因素」日漸突出，台灣則在「一個中國」和釣魚台問題上立場逐漸蛻變。



圖 2：海上交通線示意圖。

資料來源：“HistoricalAnalysis on the Senkaku Islands”, *Google News*,  
October 24, 2010. [http :  
//kyodo.newsmart.jp/info/Result/2011/0120.php](http://kyodo.newsmart.jp/info/Result/2011/0120.php)(檢索日期：2012/6/12)



另外，從中國角度言，釣魚台群島位於台灣東北方，福建之東面，台灣海峽東邊之出口，面對太平洋，隔黑潮海溝，與琉球群島相望，是軍事上重要的咽喉地帶。對北京言，是防禦外國入侵之前哨。同時，台海兩岸尚未統一，台灣海峽仍為國際水道，任何船隻通行，依國際法規定，難以予以限制。一旦兩岸統一，台灣海峽即成為中國之內海，任何船隻之通行，均須受到限制或許可。另外，釣魚台列嶼屹立於台灣海峽進出口之要衝，成為重要的咽喉位置及三國空中飛行器管制要塞(參見圖2.3)，是中國東南沿海海防線的眼睛，可對於美日嚴密監視，並可為「東破」第一島鏈的束縛。



圖3：釣魚台 vs 日本、台灣空防。

資料來源：〈釣魚台主權〉，《PC Home 新聞》，2010年10月2日。<http://cyberx.liful.com/1895/geo.htm>(檢索日期：2012/6/12)



反之，如果該島掌握在美日手中，僅須用現代電子通訊設備，所有海峽內外周邊狀況，即可一目了然。所以，釣魚台它對於美、中、日、台，具有極重要的戰略價值。<sup>18</sup> 因為，對美國而言，更可運用美日安保條約，來保護日本對釣魚台群島土地之侵略。更使安保條約效力範圍，擴及到台灣周邊地區，進而使台灣海峽永遠成為國際水道，<sup>19</sup> 讓中國東南沿海之國防線，全部暴露在有敵意國家監視之中，讓解放軍海上力量突破第一島鏈更加困難。<sup>20</sup>

## 參、釣魚台戰略價值

### 一、美國亞太戰略佈局的影響

從地緣政治的角度來看，自從蘇聯解體後，美國的全球體系的戰略部署即開始將重心轉移至亞洲，將目標鎖定日漸崛起的中國。其經營方略：一方面鞏固原有的由黃海、東海到南海，包括南韓、日本、台灣、菲律賓這條島鏈；另一方面又透過合縱-連橫東南亞國家與中國的矛盾和拉印（度）抗中的策略，形成一個「環中共」戰略包圍圈，目的就是要鎖住中國，不使巨龍出海。這一「環中」包圍圈自美國從中東撤軍後即開始成形，且已成環環相扣的態勢。中國如欲實現「巨龍出海」，最有可能是從台灣到琉球這條島鏈的最薄弱環節突圍。2010年中、日釣魚台風波，也可視為美國為了測試中國底牌和考驗台灣的一種方式。而先前美國在黃海和南海舉行的軍事演習，以及後續在東海與日本舉行的聯合奪島軍演，目的都是為了加強其「環中」戰略包圍圈。<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> 汪浩，〈釣魚台列嶼的戰略地位〉，《星島日報》，2009.09.25。http://news.sina.com/（檢索日期:2012/5/12）

<sup>19</sup> John G. Borger, "The Pacific Bases," *Clipper Pioneers Newsletter*, Vol. 42, No.3, March 2009, p.4.

<sup>20</sup> 汪浩，〈釣魚台列嶼的戰略地位〉，《星島日報》，2009/9/25。http://news.sina.com/（檢索日期:2012/5/12）

<sup>21</sup> 參見：鄭海麟，〈中日釣魚台之爭與美國的亞洲戰略部署〉，《海峽評論》，240期，2010年12月。

2010 年 10 月 12 日美國前國防部長蓋茨 (Robert Gates) 在東協與美國國防部長會議上表示，美國是太平洋國家，也是亞洲地區既存的強權，美國的歷史和未來，與亞太國家交織在一起，因此必須共同面對各種安全上的挑戰。<sup>22</sup>關於南海爭議，美國立場一向明確，即「我們的國家利益在於自由航行、經濟發展及貿易不受幹擾、以及尊重國際法」，美國一直使用這些權利，也支持其他各國使用這些權利，美國與盟邦、夥伴在這個區域的各項操演、活動也不會改變。<sup>23</sup> 2010 年蓋茨在越南河內國立大學演說時則表示，美國將留駐亞洲，又說美國要繼續與亞洲國家交往，「我們要做積極的參與者，不僅僅在經濟和政治事務上，也包括國防和安全事務」。<sup>24</sup>

蓋茨以上兩次演講反覆強調美國在亞洲的現行作法不會改變，尤其是「演習、作業一切照舊」，其戰略目標無疑就是針對中國。捍衛美國在太平洋地區的領導權是其一以貫之的原則，其在東亞主導權的最大挑戰者就是經濟快速發展，軍事實力增強，政治地位提高而可能成為東亞領導者的中國。<sup>25</sup>因此，一個釣魚台問題，可以在東亞地區制衡中國與台灣、中國與日本的多重複雜關係，從而實現美國在這一地區的國家利益基礎。(參見下圖 4)

---

<sup>22</sup> 參見：鄭海麟，〈中日釣魚台之爭與美國的亞洲戰略部署〉，《海峽評論》，240 期，2010 年 12 月。

<sup>23</sup> Amitav Acharya, "Asian Approaches to International Order and Global Governance: Conflict and Convergence," December 2010, p.3.

<sup>24</sup> 參見：鄭海麟，〈中日釣魚台之爭與美國的亞洲戰略部署〉，《海峽評論》，240 期，2010 年 12 月。

<sup>25</sup> Michael S. Chase, "China Assesses President Obama's November 2011 Asia-Pacific trip," *China Brief*, Vol.23, No. 5, December 21, 2011, p.17.

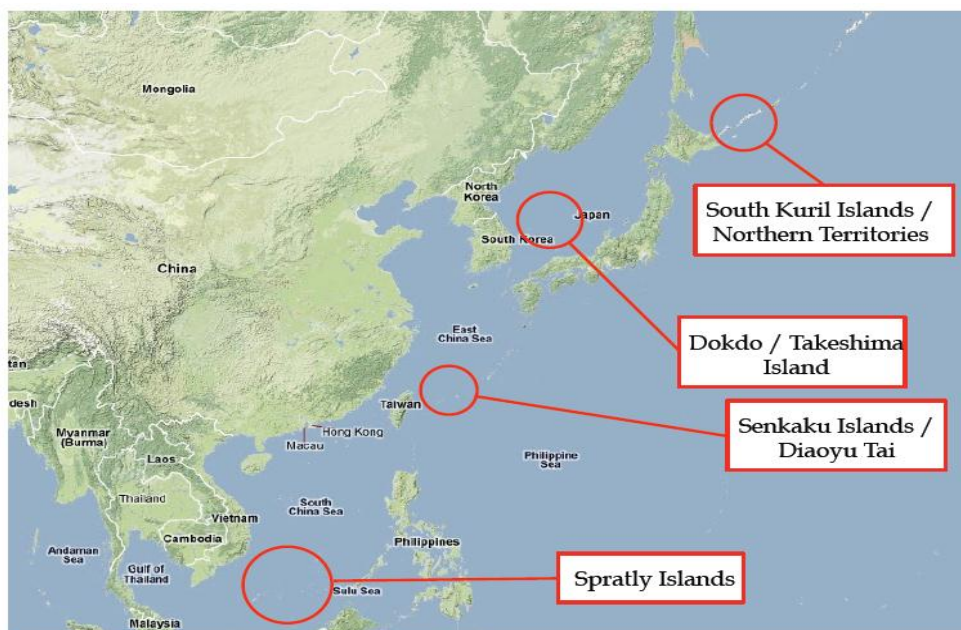


圖 4：西太平洋主權爭端區域。

資料來源： Joon-Woo, “Territorial Disputes in East Asia and the US Responsibility and Role,” *Shorenstein APARC*, Stanford University, 2011.

目前，美國部屬亞太的航空母艦不僅為其提供了空軍力量，還為其提供了在各國擴大影響力的有力途徑，也經常出現在亞洲地區或太平洋地區。此外，美國還不斷的向臨近盟邦提供武器，其中包括台灣。

<sup>26</sup> 是以，北京所宣稱的軍事技術發展，似乎更集中於所謂的「反介入和區域拒止」戰略，並以此來阻止美國等其他國家進入其控制區。<sup>27</sup> 其中，東風-21D 反航母彈道導彈系統已具備初步作戰能力，而這被廣泛

<sup>26</sup> Andrew S. Erickson and David D. Yang, “Using the Land to Control the Sea? Chinese Analysts Consider the Antiship Ballistic Missile,” *Naval War College Review*, Vol. 62, No. 4, Autumn 2009, p.12.

<sup>27</sup> Arleigh A. Burke, Anthony H. Cordesman, Robert Hammond, Andrew Gagel, “The Military Balance in Asia: 1990-2011 a Quantitative Analysis,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, May 16, 2011, p.5.

視為遏制美國軍隊及其盟友在中國南海地區活動的重要舉措。<sup>28</sup>

2010 年美日國防部長會談內容包括：「為確保包括釣魚台海域在內的東海穩定，北澤與蓋茨就根據美日安保條約共同應對達成共識，並確認有必要加強與周邊國家的合作。」<sup>29</sup>結合前段時期爆發的中、日釣魚台風波，不難看出這是美國重返亞洲的戰略部署的一環，而這一戰略部署的核心即是實施對中國圍堵，分為三大戰略組成部分：一是對中國地緣軍事戰略，二是對中國政治外交戰略，三是對中國經貿戰略。

事實上，冷戰時期，美國為遏制蘇聯、包圍中國，提出「島鏈戰略」，其中，第一島鏈北起日本群島、中接台灣、南至菲律賓。台灣位於「第一島鏈」的中心位置，被美國稱為「永不沉沒的航空母艦」。<sup>30</sup>美國透過「島鏈戰略」遏制中國海軍發展，阻止其力量延伸至太平洋。對於台灣、釣魚台這兩個地理位置臨近、戰略利益交叉、相互制衡而又遠離美國本土的太平洋上島嶼，美國採取「借力使力」的策略，其所借之力即是日本。美國聲稱從不在釣魚台的主權問題上持任何立場，卻於 1972 年在事實上造成釣魚台在行政管轄上隸屬日本政府的狀況，並將釣魚台包括在美日安保條約框架下。一言之，美國可能以援引美日安保條約，介入到中、日釣魚台爭端中，在釣魚台群島附近甚至於在釣魚臺上駐軍，偵查並密切監視台灣及中國的政治、經濟、尤其是軍事動態，隨時控制台海局勢的發展。

## 二、日本安全戰略的影響

### (一)資源價值與交通線維護

---

<sup>28</sup> Eric Hagt, Matthew Durnin, "China's Antiship Ballistic Missile Developments and Missing Links," *Naval War College Review*, Vol. 62, No. 4, Autumn 2009, p.11.

<sup>29</sup> 參見：鄭海麟，〈中日釣魚台之爭與美國的亞洲戰略部署〉，《海峽評論》，240 期，2010 年 12 月。

<sup>30</sup> 陳軍，〈中國龍 VS 美國鷹〉，《Tang Ben Forum》。

<http://www.tangben.com/Qianli/chdragon.htm>(檢索日期:2012/06/11)

釣魚台群島對於日本而言，具有雙重價值：資源與交通的考量。1969 年聯合國的一份報告稱，釣魚台周圍海域可能蘊藏著石油與漁業資源十分豐富。將釣魚台等收為日本的領土，可以擴大日本在東海的專屬經濟區範圍(參見圖 5)。<sup>31</sup>釣魚台及其周邊海域戰略資源豐富，自 1968 年以來，聯合國、美國等一些研究機構先後對釣魚台海域進行了勘探，認為釣魚台海域石油儲量可達 140 億噸。<sup>32</sup>另外，釣魚台以及附近海域礦產資源也非常豐富，金、銀、錳的儲量可供日本使用 1000 年。對於資源非常貧乏的日本來說，這是一個近在眼前的利益。



圖 5：中、日東海油田爭議。

資料來源：〈有話好說-釣魚台到底是誰的？〉，《Taiwan Public Television Service Foundation》，2010 年 10 月 19 日。[http://talk.news.pts.org.tw/2010/10/blog-post\\_19.html](http://talk.news.pts.org.tw/2010/10/blog-post_19.html)(檢索日期：2012/6/12)

日本國內石油資源貧乏，長期以來完全依賴進口，從其最為重要的石油供給地波斯灣獲取石油，運輸距離遠、成本高，運輸線路經過印度洋、麻六甲海峽、南海地區和台灣海峽等幾個重要的戰略地區和

<sup>31</sup> 馮昭奎，〈釣魚島海域風雲緊急？〉，《世界知識》，第 6 期，2009，頁 28。

<sup>32</sup> 郭博堯，〈從兩岸合作採油看我國石油產業發展〉，《國政研究報告》，2002 年 5 月 29 日。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-R-091-004.htm>(檢索日期:2012/06/11)

要塞。在某些特殊時期日本很可能面臨石油資源短缺的困境，如果日本擁有釣魚台群島主權，從而獲取其附近石油資源開發權，將會完全改變日本國內不產石油的現實狀況，使日本擺脫經濟、軍事、外交等多方面發展瓶頸。

其次，釣魚台在東海大陸架上，根據國際法規定，「沿海國對大陸架享有以勘探大陸架和開發其自然資源為目的的主權權利」。大陸架埋藏著豐富的石油、天然氣及金屬礦物等資源，一直被日本視為礦產資源的寶庫，中、日是東海大陸架對岸國家，日本一旦擁有釣魚台，就可與中共共同分割東海大陸架，獲取更多的資源和利益(參見圖 6)。由此觀之，日本是位於太平洋西岸的島國，國內資源稀少，石油等重要戰略資源完全依靠進口，成為日本發展的瓶頸；日本本土戰略縱深短淺，在軍事防禦上處於不利地位。出於自然條件上的不利情況，日本一直積極謀求改變不利因素，是以，日本爭奪釣魚台的主權首先是出於能源、資源的考量。

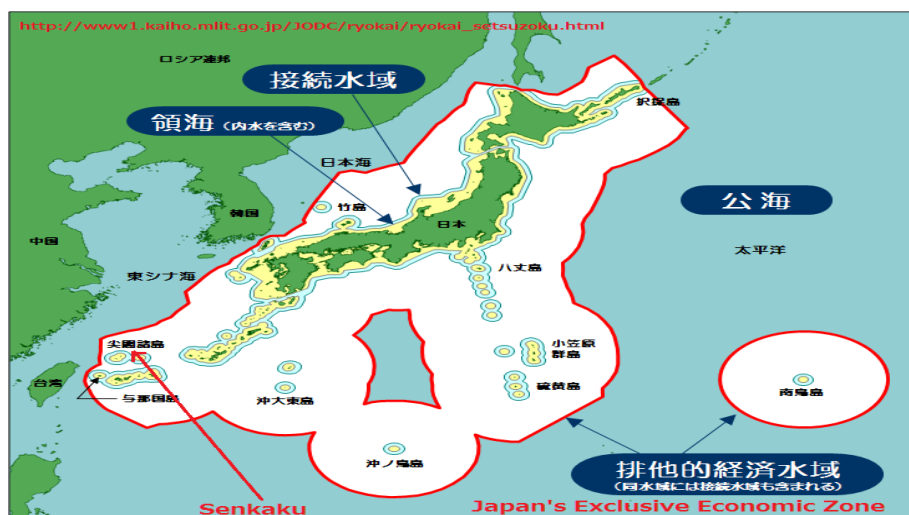


圖 6：日本排他性海域範圍。

資料來源：“Historical Analysis on the Senkaku Islands”, Google News, October 24, 2010. <http://kyodo.newsmart.jp/info/Result/2011/0120.php> (檢索日期：2012/6/12)

## （二）日本的軍事戰略考量

首先，釣魚台位於台灣和沖繩之間，處於西太平洋第一島鏈的中段，對於日方來說，它還具有重要的戰略、軍事價值。如果在釣魚台設置一系列軍事設施，它可望成為日本實施「海上殲敵」戰略的重要據點，將會擴大延伸日本軍事防禦的縱深，並成為防止中國海軍進入太平洋的一道屏障。從中國方面來看，日本擁有釣魚台，將十分不利於中國東南沿海地區的安全。<sup>33</sup>

2009 年 2 月 26 日，日本眾議院預算委員會召開關於外交與國際關係的議會上，日本前首相麻生太郎訪美報告稱「釣魚台是日本的固有領土」，將與美國協商將釣魚台問題納入美日安保條約框架內。<sup>34</sup>美國官員表示，釣魚台和琉球列島在 1972 年就一起由美國交給了日本之後，就一直處於日本的政府行政管轄和軍事實際佔領之下。而根據《美日安保條約》第五款的規定，美軍會支援日本政府管轄的所有地區，當然包括釣魚台，實際上是默認了美軍要協防釣魚台。<sup>35</sup> 這就意味著美日在釣魚台問題上已經形成了軍事同盟。

日本防衛省也考慮向靠近釣魚台和與那國島派駐陸上自衛隊，並計畫將這一部署納入到 2009 年底修訂的《五年防衛計畫大綱》中。<sup>36</sup> 其實，與那國島距台灣花蓮只有 110 公里，距釣魚台 170 公里，距日

<sup>33</sup> 馮昭奎，〈釣魚島海域風緊雲急？〉，《世界知識》，第 6 期，2009，頁 27-28。

<sup>34</sup> 外交部新聞文化司，《外交部聲明及公報彙編(99)》，外交部，2011 年 12 月 01 日，頁 3。

<sup>35</sup> 〈日本組建離島防禦部隊，借美日安保抗中國〉，《鳳凰網》，2009 年 3 月 15 日。  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7NTdRwYP2NkJ:big5.ifeng.com/gate/big5/phtv.ifeng.com/program/jqgcs/200903/0306\\_1650\\_1048654.shtml+%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%B5%84%E5%BB%BA%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E9%98%B2%E7%A6%A6%E9%83%A8%E9%9A%8A%EF%BC%8C%E5%80%9F%E7%BE%8E%E6%97%A5%E5%AE%89%E4%BF%9D%E6%8A%97%E4%B8%AD%E5%9C%8B&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7NTdRwYP2NkJ:big5.ifeng.com/gate/big5/phtv.ifeng.com/program/jqgcs/200903/0306_1650_1048654.shtml+%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%B5%84%E5%BB%BA%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E9%98%B2%E7%A6%A6%E9%83%A8%E9%9A%8A%EF%BC%8C%E5%80%9F%E7%BE%8E%E6%97%A5%E5%AE%89%E4%BF%9D%E6%8A%97%E4%B8%AD%E5%9C%8B&cd=4&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw)(檢索日期:2012/06/11)

<sup>36</sup> 〈與那國島牽動台海，台軍基地全入日打擊範圍〉，國際線上，《世界新聞報》，2009 年 7 月 8 日。

[http://love.pchome.com.tw/story/content.html?Flow\\_no=233318&first=c&type=c0415926&no=233185](http://love.pchome.com.tw/story/content.html?Flow_no=233318&first=c&type=c0415926&no=233185) (檢索日期:2012/06/11)

本沖繩有 500 公里，是日本最西南側的門戶。日軍艦 2 小時即可抵達花蓮港外海，軍機 10 分鐘即可飛臨台灣。與那國島上兩座海拔為 231.3 公尺、188 公尺的山峰，是架設雷達監控台灣及其附近海域的絕佳陣地，台灣東部花蓮、左營、佳山等重要海空基地將盡入日軍監視範圍。此外，日本擴充海軍裝備，海上自衛隊第一艘搭載直升機的航母型護衛艦「日向」號於 2009 年 3 月 18 日上午在橫濱市磯子區造船所舉行了交付儀式。<sup>37</sup> 最大型驅逐艦「日向」級直升機驅逐艦的 2 號艦「伊勢」號於 2009 年 8 月 21 日在橫濱下水，<sup>38</sup> 日本目前共有 6 艘「準航母」。

雖然釣魚台目前屬無人居住的荒島，但島上有比較充足的淡水。據上過釣魚台的日本人報導，島上有泉水可供 200 人飲用，也就是說島上的自然條件能夠允許一支小規模的軍隊在此駐紮。自上世紀 70 年代以來，日本採取種種措施，加速了釣魚台的國土化進程。日本多次用護衛艦將人員和器材運到島上，在島上建立了若干設施，其中包括 25 平方公尺的房屋、供水用的水槽、石碑標記等，甚至還修建了一座供直升機起降用的簡易機場。<sup>39</sup> 也就是說，目前的釣魚台已初步具備軍隊隨時登島駐紮的條件。

從日本的戰略企圖上分析，日本已經把釣魚台放在其東亞戰略框架內加以權衡，其著眼點也超出了釣魚台周圍 20 萬平方公里的海域，而是著眼於日本在整個亞太地區的戰略利益。然而日本的戰略框架又僅是美國全球戰略的一翼，因此從根本上講，日本和美國在亞太地區的戰略利益是一致的。隨著戰後經濟實力。在對中國關係上，日本利用「美國因素」，既為自己增加籌碼，又留下一定餘地。對美國而言，一個重要的目的就是透過對日本在釣魚台等一系列問題上的支持，換

<sup>37</sup> 〈『日向』號正式交付，日自衛隊再次強調不是航母〉，《中國新聞網》，2009 年 3 月 18 日。<http://www.haixiainfo.com.tw/43437.html>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>38</sup> 〈日本『日向』級直升機母艦 2 號艦『伊勢』號下水〉，《新華網》，2009 年 8 月 21 日。<http://bbs.ezbar.cc/thread-5564-1-1.html>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>39</sup> 〈中國海洋調查船〉，《PChome Online》，2007 年 10 月 22 日。  
<http://mypaper.pchome.com.tw/souj/m/post/1297229582>(檢索日期:2012/06/11)



取日本對美國提出的建立東亞地區「戰區導彈防禦」(TMD)系統的支援。在 2003 年美日政治軍事磋商中，美國代表團就提出，如果日本願意參加美國在東亞的 TMD 計畫，那麼美國方面將「非常認真地考慮改變一些對日政策，以加強雙方在這一問題上的合作」。<sup>40</sup>在此次磋商中，美國提出新的覆蓋東亞地區的 TMD 計畫將配置「愛國者」導彈和海基防空導彈，主要是「神盾」驅逐艦裝備的新型「標準」導彈系統，用於攔截中短程導彈，以增強日本抗擊朝鮮和中共導彈進攻的能力。

### 三、中國戰略安全發展的影響

於前述探討日本對釣魚台的資源價值、國內因素等，中、日兩國有很高的針對性，因此，中、日兩國對同一目標所產生的排他效應，更加深化了兩國衝突的矛盾。主要在於釣魚台的軍事戰略地位非常重要，從軍事戰略上看，釣魚台位於西太平洋第一島鏈上，是中國突破第一島鏈封鎖的關鍵點，也是日本遏制中國向藍海發展、防止中國對其威脅的關鍵點(參見圖 7)。如果日本佔取了釣魚台，並且在釣島上安裝遠端預警雷達，將直接監視中國東南沿海地區，對中國的安全構成威脅。另外，日本一直擔心中國統一台灣，因為台灣海峽是日本能源海上輸入線的重要組成部分，將對日本能源安全乃至國家安全構成威脅。再者，釣魚台離台灣非常近，如果日本在此建立軍事設施，一旦發生台海衝突，美日可以迅速插手，中國侵略台灣的難度將增。

---

<sup>40</sup> 〈日美軍事磋商涵蓋釣魚島〉，《萬維讀者》，2003 年 3 月 26 日。  
[http://bbs.creaders.net/military/bbsviewer.php?trd\\_id=43435&language=big5](http://bbs.creaders.net/military/bbsviewer.php?trd_id=43435&language=big5)(檢索日期:2012/06/11)

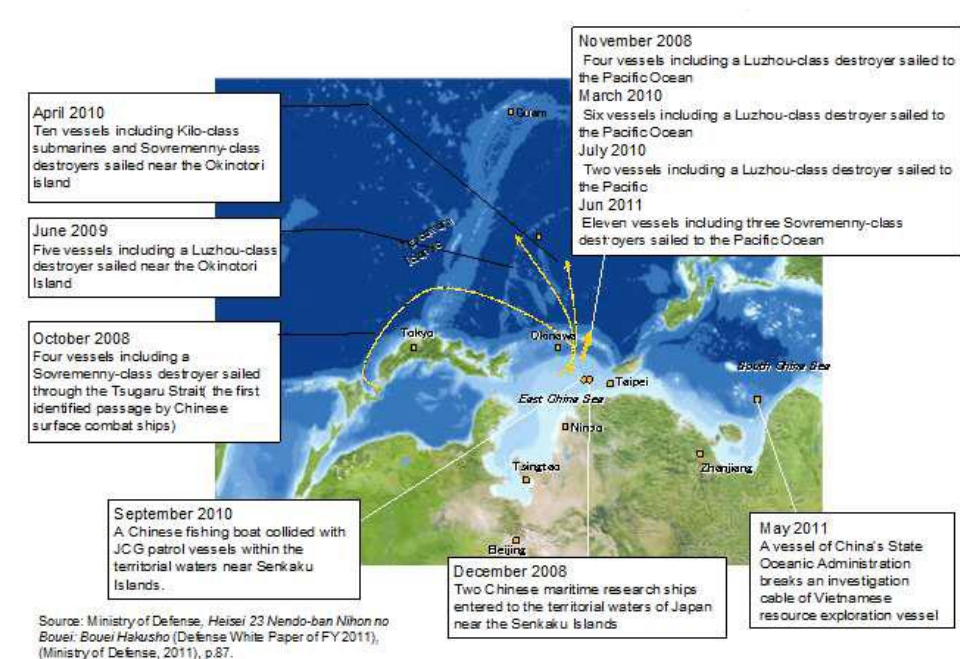


圖 7：中國突破第一島鏈切入點。

資料來源： Sugio Takahashi, “Counter A2/AD in Japan-U.S. Defense Cooperation： Toward ‘Allied Air-Sea Battle,’” *Futuregram*, March 31, 2012, p.14.

關於釣魚台重要的戰略地位，早在明清時期就已經有了較為深刻的認識，因此一直將其與琉球、台灣緊密地聯繫在一起，共同作為守護中國東南沿海的一道重要屏障。在明朝抗擊倭寇的戰爭中，戚繼光就曾以釣魚台作為戰略防線的一部分。<sup>41</sup>而在日本的海權擴張戰略中，其以保障 1000 海浬航線為首要任務，釣魚台的戰略位置成為日本達成這一戰略企圖的關鍵性位置。一旦日本攫取了釣魚台的主權，它的勢力範圍就可以向西南方延伸。如此，釣魚台海域不僅會成為日本進入台灣海峽，南下東南亞、南太平洋的戰略之路，也會成為日本賴以生

<sup>41</sup> 〈誰能把釣魚島賣給日本政府？中國才是釣魚島的地主〉，《多維新聞》，2012 年 4 月 12 日。

<http://economics.dwnnews.com/big5/news/2012-04-17/58706881-all.html>(檢索日期:2012/06/11)

存的中東石油能源補給線上最西南端的一個戰略點。同時，為了限制中國的需要，不排除日本會在釣魚臺上設立海空監控偵察設備的可能。這樣日本就可以對方圓 400-600 公里的海域和空域進行監控，從而能夠及時掌握中國在台灣北部以及大陸沿岸的福州、溫州和寧波等大片地區的一舉一動。而一旦日本在釣魚臺上建立軍事基地或部署重型武器，則必將對中國東南沿海的安全形成嚴重的威脅(參見圖 8)。

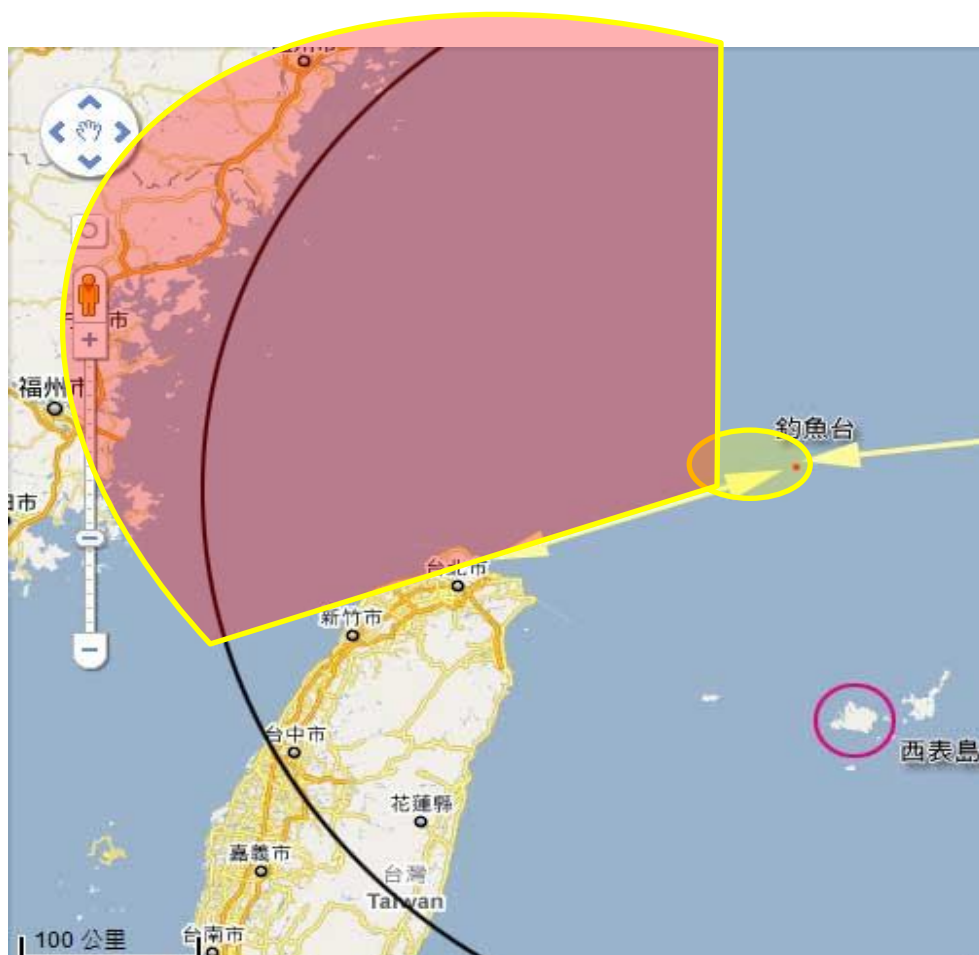


圖 8:釣魚台對中國東南沿海威脅示意圖。

筆者自繪。

但是，如果中國獲取釣魚台，除可反制前述日本因素之外，中國可將第一島鏈打開缺口，中國海軍將可自由進出第一島鏈。如此，除了可以直接威脅美軍第二島鏈的部署之外，另外一個很重要的因素即台灣及南海。台灣將失去東部戰略縱深及屏障，中國海軍進而可運用並控制台灣南端巴士海峽，形成東-西、南-北孤困台灣。另外，在南海部分，南海對中國而言，就現況局勢觀察頗有美、日、東協、澳洲合縱-連橫對付中國之勢，從軍事角度觀之，中國被迫以劣勢之內線作戰應付。而中國突破第一島鏈可將兵力藉由菲律賓東部海域部署，改變戰略態勢，可阻滯美軍馳援南海，亦可使中國內線作戰調整外線作戰的優勢位置。

#### 四、台灣戰略安全的影響

##### (一)國內因素

釣魚台群島自古以來就是台灣的附屬島嶼位於其東北部海域，單從距離而言，釣魚台群島與台灣本島的距離要近於中國的距離，1960年代在美日協商返還沖繩時，美方曾提出對於釣魚台群島的不同主張有涉及爭執的國家解決。台灣表示對釣魚台列島之正當權益立場堅定，並決心維護」並開始了所謂的保釣運動。當時的台灣政府認為，作為中國正統之身的中華民國是有義務也是有責任來維護國家主權和領土完整的。

但在 1971 年聯合國恢復了北京在聯合國的合法席位取代了台灣的「中華民國」所占的中國席位之後，台灣基於美日兩國國際現實考量，即使有保釣的決心卻無力爭取。一直以來台灣民眾知道釣魚台群島不是日本的，從 20 世紀 70 年代以來時不時的有民間保釣團體趕赴釣魚台群島以示威，抗議日本的侵佔行徑。

現今，台灣並未改變對釣魚台的主權問題的態度，因為台灣在採取解決釣魚台群島的政策時，是與它的基本政治政策和當前的外交政策相統一的。就現況而言，釣魚台問題，台灣面臨「親美、友日、和

中」國際安全戰略政策上的困境，形成「政策」與「民意」的兩難，是以，台灣在釣魚台主權上的堅持上產生了弱化的情勢。

## (二)戰略考量

從台日之間來看，雙方有著複雜的歷史糾葛，釣魚台群島問題又是一個敏感的問題，那麼擱置主權問題，早日實現資源的利用不失為一個好的選擇。而對於大陸與台灣兩岸關係的和緩狀態，兩岸應充分認識到釣魚台群島問題的複雜性和嚴峻性，無論哪方都不可能撇開對方而能解決釣魚台列嶼問題的。

軍事戰略維度是日本企圖爭奪釣魚台的另一原因。從地理位置來看，釣魚臺地處中國與日本沖繩之間，雖然土地面積狹小、無人定居，卻具有重要的軍事戰略意義。從日本國土的分佈來看，日本列島向北延伸至千島群島，向南的琉球群島弧形排列在亞洲大陸東側，成為亞洲與太平洋的分界線。從中、日雙方的戰略攻防而言，如日本擁有釣魚台，就將把日本的軍事防禦前沿在沖繩軍事基地的基礎上再度向南推進，釣魚台就會成為日本侵犯中共東南沿海地區的「橋頭堡」和戰略基地。在非戰爭時期，日本可以釣魚台為基點，對中國和台灣的軍事動向進行監控和戰略威懾，進一步在東面沿海對中共海軍形成包圍態勢。而在戰爭時期，釣魚台就很可能成為日本制約中國的前沿陣地。

由以上分析可知，釣魚台的主權歸屬是問題的核心所在。但是，對台灣而言，釣魚台不論是中、日最終誰佔有，均將對台灣不利，這也就是台灣為何沒有明確的釣魚台戰略，台灣僅能以外交上的抗議，其他方面則無力可施，每當中、日對釣魚台有進一步行動時，台灣仍保持「冷靜、低調」，台灣在釣魚台爭議上，戰略相形見绌。台灣是否只能站在被動的立場？台灣可否運用其他策略應對釣魚台問題，進而謀求台灣最大利益呢？前述問題將是下一章節討論的關鍵。

## 肆、未來的衝突場景

從前述分析可得知，中、日對釣魚台有著資源、國內因素、戰略考量上的矛盾，導致「擱置主權、共同開發」已走到瓶頸，中、日雙方對釣魚台的「互斥」行為愈加明顯，加上域外國家「美國因素」，使情勢走向衝突並運用武力方法解決釣魚台爭端的可能性增加。雖然《聯合國憲章》已經將禁止使用武力作為所有會員國在國家間關係中應該履行的義務，但是，《憲章》同時規定了使用武力的「例外情況」，即自衛與安理會授權。<sup>42</sup>換言之，只要國家是行使自衛權或在安理會的授權下使用武力，那麼，這種使用武力的行為並不違反國際法。由此觀之，中、日可否透過武力方法解決釣魚台爭端，關鍵要看其行為是否符合《憲章》規定的「例外情況」。以理論上而言，只要符合其中之一，中、日可能採用武力方法解決釣魚台爭端。從《憲章》規定的例外情況看，由安理會授權中、日使用武力奪回釣魚台，這顯然不可能，因為根據國際法，安理會只有在制止對和平的威脅、和平的破壞和侵略行為的情況下才作出對全體當事國和所有成員國均有拘束力的決議，而釣魚台爭端只涉及中、日兩國，並未直接影響其他地區的安全與穩定，更未構成對國際和平與安全的威脅。如此，中、日是否可以採用武力方法解決釣魚台爭端就需判定其行為是否符合行使自衛權的條件。(參見圖 9)

---

<sup>42</sup> 〈再談自衛權〉，《世界新聞》，2009 年 1 月 21 日。  
[http://tw.myblog.yahoo.com/jw!iAVB5HaWQUW1goF8\\_OFxl6Es/article?mid=1048&next=1047&l=f&fid=11](http://tw.myblog.yahoo.com/jw!iAVB5HaWQUW1goF8_OFxl6Es/article?mid=1048&next=1047&l=f&fid=11)(檢索日期:2012/06/11)

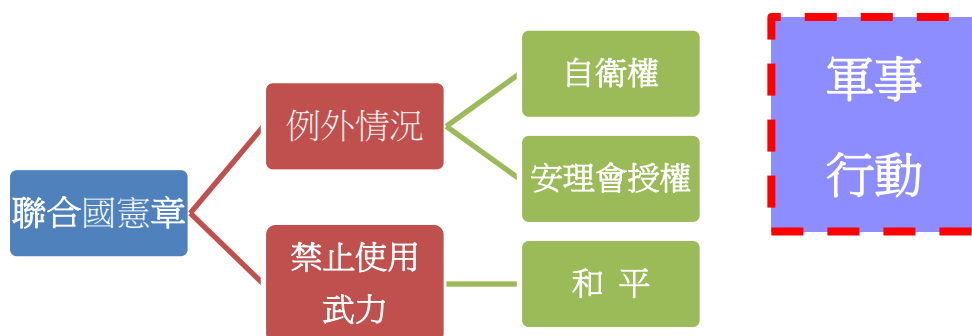


圖 9：《聯合國憲章》中例外情況的「軍事行動」。  
筆者自製。

自 20 世紀 70 年代以來，日本就對釣魚台群島及其周圍海域實施軍事控制，以海警力量驅趕甚至砲擊在該海域作業的中共及台灣漁民與民間保釣人士，導致了人員部分損傷。這種軍事控制與封鎖，就某種程度而言，顯然是一種武力攻擊。而且日本對釣魚台群島的軍事控制和封鎖一直處於持續狀態。<sup>43</sup>對中國而言，既然釣魚台處於準戰爭狀態之中，毫無疑問，其所屬國確已「受到武力攻擊」，在其他方法均不能解決爭端的情況下，使用武力解決就可能符合國際法。

首先，在地緣政治上，釣魚台群島位於台灣和沖繩之間，處於西太平洋第一島鏈，是外國進入中國的跳板，也是中國出入太平洋，實現其海權利益的東海前沿基地。使用武力解決釣魚台爭端的結果可能為：中國或日本取得對該群島的領土主權。但是，由於釣魚群島目前尚處於日

<sup>43</sup> 〈釣魚台列嶼主權問題〉，《維基百科》。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%A3%E9%AD%9A%E5%8F%B0%E5%88%97%E5%B6%BC%E4%B8%BB%E6%AC%8A%E5%95%8F%E9%A1%8C>(檢索日期:2012/06/11)

本的實際控制之下，釣魚台爭端雖非中、日關係的全部內容，但也是一個牽動雙方民族神經的敏感因素，透過武力方法解決，定會對目前兩國之間的雙邊關係產生不利影響。

從表面上而言，中國是從日本手中奪回釣魚台的領土管轄權，但是，實際上美國也將是中國在釣魚台問題上使用武力的另一個潛在的考慮因素。隨著國際關係格局的發展變換，中美兩國之間的相互依存日益緊密。中國一旦透過武力奪回對釣魚台的領土管轄權，美國在亞太地區的國家利益必將受到削弱，進而牽連中美關係及中國的國家利益。而一旦日本完全控制了該群島及其海域，不僅解放軍海軍被扼住了咽喉，而且也使日本獲得反制中國的理想前進基地。同時，作為日本的盟友，美國也可輕而易舉地達到其自冷戰以來通過構建環島鎖鏈封鎖中國的目的。這兩種情況對北京均無甚益，而後者是中國絕不願看到的，前者雖是北京希望的結果，但由於透過武力手段會造成對中、美、日三國間關係發展的影響。<sup>44</sup>

其次，就地緣經濟而言，釣魚台群島海域豐富的油氣資源及其他生物和非生物資源為發展區域經濟提供了可靠的來源。中國和日本共處於環太平洋經濟區。與美國領導的西半球經濟區及法德為中心的歐洲經濟區相比，環太平洋經濟區的合作形式生動多樣且發展迅速，這與中國和日本在其中發揮的巨大作用密不可分。<sup>45</sup> 該經濟集團在今後的發展中能否獲得較其他兩個集團的優勢地位，其關鍵因素在很大程度上仍取決於中、日兩國在區域內的合作程度。中國與日本於 2008 年 6 月 18 日就雙方同意的東海海域共同開發問題達成了共識。<sup>46</sup> 同時，雙方互相承諾為

---

<sup>44</sup> Brad Glosserman, Ralph A. Cossa, Michael A. McDevitt, Nirav Patel, James Przysup, Brad Roberts, "The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration," *Center for Naval Analyses (CNA)*, February 2009, p.1.

<sup>45</sup> Daniel M. Smith, "Analysis of Selected Conflicts," *Center for Defense Information*, February 2009, p.6.

<sup>46</sup> 〈中日就東海油田達成共識〉，《維基新聞》，2008 年 6 月 18 日。

<http://zh.wikinews.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E6%97%A5%E5%B0%B1%E6%9D%B1%E6%B5%B7%E6%B2%B9%E7%94%B0%E9%81%94%E6%88%90%E5%85%B1%E8%AD%98>(檢索日期:2012/06/11)



儘早實現在東海其它海域的共同開發繼續磋商。兩國的這一合作形式是雙方歷經五年數十輪艱苦談判取得的，這一結果來之不易。如果雙方通過武力手段解決釣魚台爭端，不僅會使兩國幾年的努力毀於一旦，而且會嚴重影響環太平洋區域經濟的進一步向前發展。

綜上所述，從理論角度而言，採用武力手段解決釣魚台爭端雖然符合國際法規定的自衛權行使及國際法「例外情況」的條件。但是，由於使用武力會影響到兩國政治、經濟等各方面關係的發展，甚至影響亞太地區的穩定以及世界和平與安全。因此，採用這種方法解決爭端，雖在理論上可行，但在現實中並不可取。由於採用訴訟和仲裁的方法是以雙方共同同意為前提，以對國際司法機構和國際法的信任為基礎的，而中、日雙方由於各種原因根本無法達成司法解決彼此爭端的共同同意，且中共對國際司法機構以及國際法均抱懷疑態度，至今尚未將任何爭端提交這些機構解決，加之釣魚台問題涉及兩國的政治、經濟等利益，中國的本土文化傳統與固有的思維方式與以國際司法為核心制度的國際法治之間的差異短時間難以消除，兩岸處於分治狀態，因此，採用仲裁或訴訟的方法解決釣魚台爭端，雖符合和平解決國際爭端的原則，但現實中亦難實現。

其次，「擱置主權、共同開發」這個方案是中共針對釣魚台群島的官方說法。就目的而言，是為了改善並發展與日本的關係，創造一個和平合作的周邊環境。但是，這個方式越來越難以為繼。一是因為日方面不斷強化對釣魚台的佔有，日方擁有釣魚台主權的方向動作不斷。如石垣議會通過議員登島(釣魚台)決議；日本政府打算在石垣島設自衛隊；東京政府決定在 2012 年 3 月將釣魚台等 20 個離島登記為「國家財產」，有計畫的將其從實際控制過渡到法理佔有。2010 年日方違反中、日漁業協定，抓扣中方漁船船長，並打算用其國內法進行審判，正是這一企圖的表現。由此觀之，日本方面並不承認遵守「擱置主權」的主張。另外，中、日雙方雖然在 1997 年簽訂了《漁業協定》，但是日方現在顯然也不願意遵守，雙方在釣魚台海域的衝突，將繼續發生。此外，「擱置主權」與「共同開發」其內涵有著重大矛盾，因為釣魚台主權不定，嚴

重影響兩國對東海大陸架的劃分，從而使中國在東海石油、漁業等資源的開發困難。

從以上可知，「擱置主權、共同開發」理論上是一個兩全其美的方式，但是在國家實踐上有著重大的挑戰，因為「主權」是象徵國家至高無上的權力亦即國家利益，而「共同」僅是為求和平的一種善意即國際社會中的一種氛圍，此種善意並不代表任何「效益」。所以，「擱置主權、共同開發」在釣魚台群島的爭端中逐漸形成一種困境，進而逐漸導向一種「衝突」的解決方式。

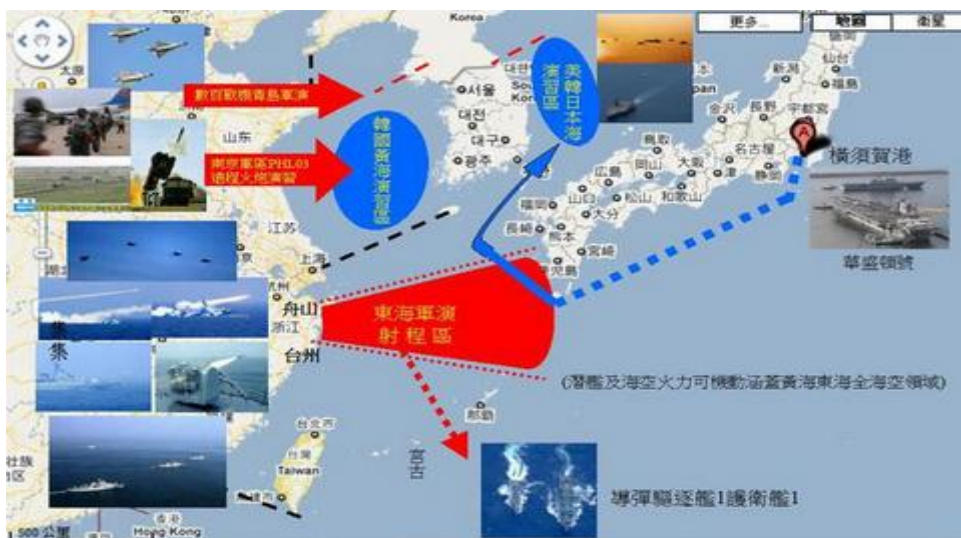


圖 10：中、日衝突示意圖

資料來源：〈釣魚台主權〉，《PC Home 新聞》，208 年 6 月 18 日。

<http://mypaper.pchome.com.tw/w9820027> (檢索日期：2012/6/12)

再者，國際上有許多國家間的領土、領海爭端問題是交由國際法院進行判決而解決。釣魚台爭端問題能否也提交給國際法院進行判決解決呢？透過國際法院告日本的不法侵佔，無論就發現的時間與行使主權的角度看，北京方面對釣魚台所有權的主張依據均遠優於日本，但是這並非絕對條件，需從一個是歷史資料依據與國際法依據的比較，二是國際法的「先發現」「先占權」與「控制權」的比較。

從歷史資料依據上看，無疑有大量來自國內外的歷史資料與文獻(包括日本學者井上清和村田忠禧的考證著述)充分證明過去中國政府最早發現、命名並管理釣魚台。歷史資料依據可否作為國際法依據，此觀點仍值得商榷。另外，從國際法角度上看，先發現即享有先占權(主權)，但是日方有人卻一再質疑中國是否連續有效地對釣魚台行使管理權。<sup>47</sup> 雖然，中國有充分的信心在國際法理上取得對釣魚台的先占權。但是，事實上釣魚台卻被日本長期控制。雖然，中方認為國際法從未承認長期控制即算合法，但是，從國際法近幾年的案例判決來看，首先考察的是是否有相關的國際條約或協定對相關問題進行了規定，在沒有規定的情況下，將依據「有效控制」原則進行判決。典型案例就是在印尼與馬來西亞關於西巴丹島和利吉丹島主權爭端問題上，國際法院判馬來西亞由於長期行使了管理權而獲勝訴。儘管有中國學者指出自美國把釣魚台連同琉球交給日本後，中國和民間一直進行了反對和抗議，使日本所謂的「長期、連續、有效的治理為由取得領土的時效中斷」。<sup>48</sup>但是，這一論斷能否為國際法院認同與採用畢竟是未知數。

最後，釣魚台爭議是否會導向「軍事武力衝突」？首先，近代以來基於日本侵略中國的歷史，給中國帶來巨大的災難和造成巨大的痛苦。另外，日本右翼等反中勢力，不時在台灣、歷史、軍事戰略上，對中國進行挑釁、圍堵與刺激，造成中國部分人堅信中、日未來必有一戰。<sup>49</sup>北京也認知，解決兩國領土主權爭端，必須以軍事力量為基礎，至於能否採用、何時採用武力收復釣魚台也存在著以下幾個必須予以考慮的因素。

---

<sup>47</sup> 劉江永，〈美國軍事介入釣魚島將面兩難困境〉，《國際問題研究》，2011年，第3期，頁12。

<sup>48</sup> 〈中國學者：日本不具備取得釣魚島主權的法理前提〉，《多維新聞》，2010年10月19日。<http://global.dwnnews.com/big5/news/2010-10-19/56565038.html>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>49</sup> 劉江永，〈美國軍事介入釣魚島將面兩難困境〉，《國際問題研究》，2011年，第3期，頁13。

其一是成本：釣魚台海域面積雖然不是很大，但是涉及主權之爭，加上其軍事戰略位置重要，附近資源豐富，還有可能涉及到琉球歸屬的敏感問題。一旦發生武力衝突，誰都不會輕易讓步，而極有可能使兩國間的戰爭升級。其二是風險：解放軍海空軍常規軍事力量能否壓倒日方？在日本的背後還有美日軍事同盟存在。其三，二戰後世界發展潮流是追求和平，用和平手段解決爭端，像 1982 年英阿福克蘭之戰，印巴喀什米爾之爭等，都是兩敗俱傷，難言勝負。

綜上所述，釣魚台「管轄權」是中、日發生衝突的主因，中國也很難將釣魚台主權交給國際法院這個組織來解決。另外，「擱置主權、共同開發」的困境，也更難以為繼，甚至有「失島」的危機。所以，北京也愈加瞭解，在現今國際情況變化的今天，仍然單方面秉持「擱置主權，共同開發」的主張似乎是不卻實際的。北京必須有更大的戰略思考，而付諸於「軍事」行動將會是另一種重要參考選項。

## 二、衝突行動的場景

### (一)中國的作戰行動

從軍事的角度看，釣魚台具有十分重要的戰略價值。如日方利用其標高設置雷達，其觀測範圍將達 600 公里以上，可有效監視福州、寧波以及台灣北部的大部分地區，從而將日本的防衛範圍從沖繩向西推進 300 多公里。1997 年出版的日本《軍事研究》中的一篇文章就十分清楚地表明瞭日本軍方早已對佔領我釣魚台作出過周密計畫。<sup>50</sup>這篇名為「自衛隊尖閣列島反擊計畫」的文章不僅分析了釣魚台的地理特徵與軍事價值，還制定了在中共軍隊駐防釣魚台後日本自衛隊的詳細作戰計畫。

---

<sup>50</sup> 〈日美制定奪取釣魚島計劃今夏將炮擊釣魚列島〉，《國際先驅導報》，2006 年 4 月 4 日。<http://big5.china.com.cn/chinese/news/1174313.htm>(檢索日期:2012/06/11)

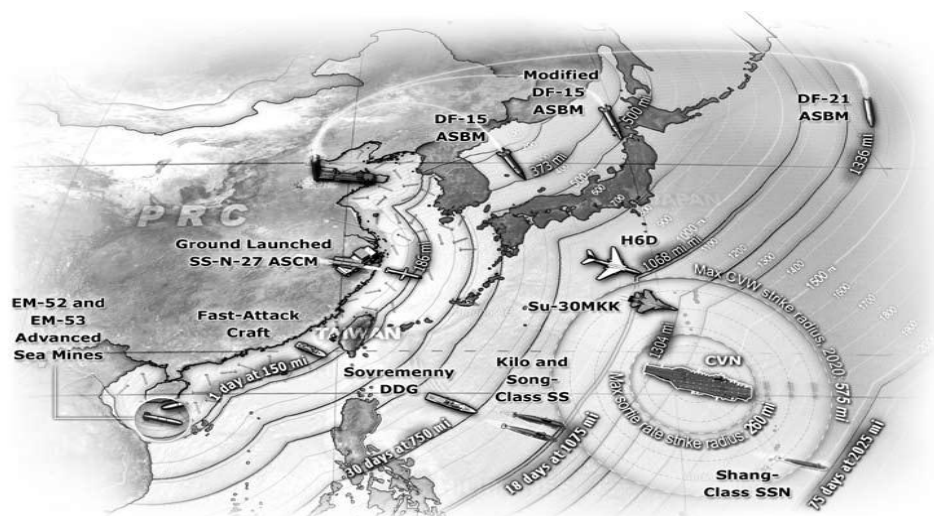


圖 11：中國反介入戰略示意圖。

資料來源： Thomas P. Ehrhard, PhD Robert O. Work ,“Distances in the Pacific ,Range, Persistence, Stealth, and Networking : The Case for a Carrier-Based Unmanned Combat Air System ,”*Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 2008.

2006 年，美日在琉球與釣魚台海域進行了大規模的海空軍聯合演習。雖然日本自衛隊的公告顯示，該次演習的海空區域僅在沖繩周邊，但實際演習的區域就在釣魚台群島的黃尾嶼、赤尾嶼附近，不僅十分接近釣魚台，同時還靠近中國進行油氣資源開發的東海海域。值得注意的是，美日在 2010 年夏天擬定的聯合軍演中出動大型艦艇對黃尾嶼實施火炮轟擊的計畫，已經超出了釣魚台群島小規模攻防作戰的範疇，說明美日準備的不僅是「釣魚台小規模衝突」，其戰役戰術背景將至少立足在日本西南諸島、台灣海峽的更廣闊海域。

其次，美國長期奉行透過「島鏈戰略」遏制中國海軍發展，阻止中國力量延伸至太平洋的戰略，而日本更是憑藉美日同盟作為依託，在對中國問題上始終是採取聯美制中並拉攏印、越、菲等其他勢力共同對抗中國的策略。加之美國最近明確表示釣魚台適合《美日安保條約》的範圍，給日本注入強心針，日本態度更加積極。



圖 12:美日安保範圍圖。

資料來源：中國把釣魚島當外交問題日本卻已有戰備方案，新華網，2012年3月8日。

http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://hzq996.blog.hexun.com/73536492\_d.html&ei=o1\_XT87\_KefDmQXLwo2HAW&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=2&ved=0CFoQ7gEwAQ&prev=/search(檢索日期:2012/6/12)

綜合上述可知，北京當前通過和平手段解決釣魚台問題的可能性已經基本失去，釣魚台問題以武力解決可能性提高，外交和法律方法充其量只能作為輔助性手段，而其中衝突發生的行動有，其一，釣魚台因日方積極行動(登島、採油礦、漁業等)形成中、日外交的衝突點，狀況急劇上升，無法解決；其二，日本先控制釣魚台(主動)，中國運用行動反制(被動)；其三，美日安保條約的實踐。因此，中國可能的作戰行動(參見表 1)。

表 1:中國可能的作戰行動

項次	行 動
1	中國為求戰略上的優勢，運用「反介入」戰略應對美軍「空海一體戰」將是作戰的首部曲(參見圖 15)。
2	潛艦、導彈、太空武器、網路等將是中共反制美軍的主要目標，而其目的乃是將美軍局限於第二島鏈以東區域。
3	在考量衝突的不利因素下，中國將限縮作戰範圍為「局部」，作戰區域將在釣魚台周邊海域，採取海空聯合作戰方式。
4	作戰對象主要為日本海空軍，所以，就作戰地理位置而言，日本將是「南-北」作戰，而中國是「東-西」作戰。
5	中國瞭解在釣魚台附近與日本作戰，對中國不利，因為就環境而言，作戰區域附近有許多日本島嶼，日本可運用島嶼作為作戰基地支援海空作戰，而中國僅能運用東南沿海基地，距離作戰區域較日本遠，較為不利。
6	在考慮 5.之結果，中國可能運用台灣東部海域部署兵力，以分散日本兵力在釣魚台的優勢，巴士海峽航道將成為重中之重。
7	中國作戰目標並非殲滅日本海空軍，而可能以奪島之後部署兵力，達到實質「擁有」主權，後中國轉為守勢。此時日本將可能轉為攻勢，實施日本奪島作戰，但是，中國海空軍將持續給予釣魚台兵火力支援。

筆者自製。





圖 13：中國反介入戰術。

資料來源：〈中國反介入能力成熟 美無優勢〉，《文匯網》，2012.1.20。  
[http://news.21cn.com/junshi/jiaodian/2012/01/11/10455609\\_3.shtml](http://news.21cn.com/junshi/jiaodian/2012/01/11/10455609_3.shtml)(檢索日期:2012/6/12)

## (二)日本的作戰行動

從戰略層面觀之，日本海洋擴張的重點方向是向西、向南，且以圍堵中國走向海洋為重點。釣魚臺地處第一島鏈，很多日本戰略家都將此地歸屬同中、日海上安全關係、中、日東海專屬經濟區及大陸劃分乃至台海問題聯繫起來。更關鍵的是，釣魚台附近海域蘊含豐富的油氣資源，據測算，釣魚台周圍海域的石油儲量約 30-70 億噸。<sup>51</sup>

釣魚台現由日本實際控制，但中國從未放棄對釣魚台的主權要求。日本言論中的「中國威脅論」，使日本始終存在北京可能動用武力收

<sup>51</sup> 〈中海油合勘東海釣魚島石油〉，《台灣論壇》，2008 年 6 月 12 日。  
<http://www.hellotw.com/gate/big5/bbs.am765.com/detail.jsp?id=374866&DispOrder=1>(檢索日期:2012/06/11)



回釣魚台主權的擔憂。2012 年 1 月，日本媒體指出防衛廳有關釣魚台的「防禦」作戰計畫-「西南諸島有事」應對方針。該方針以「中、日釣魚台對立」為背景，把奪島列入作戰計畫，部分內容包括當西南諸島有事時。日本防衛省除派遣戰鬥機和驅逐艦外，還將派遣多達 5.5 萬人的陸上自衛隊和特種部隊前往防守，其中 9000 人會直接投入登島作戰。<sup>52</sup>在近年演習中，美日方面將對該方針的效果進行驗證，並評估美軍武力介入釣魚台問題的可行性，以完善其內容。這表明日本已經將「武力」解決爭端納入了決策的選項。

其次，日本近年來接連出版的有關防衛政策的檔和近期公佈的新版《美日安保聲明》，都把中國視作威脅，日本的戰略重點也隨之由北向西、向南轉移，而釣魚台正好處於其調整方向的匯合處。<sup>53</sup>在兵力部署上，日本將西南方向作為重點地區，優先將先進裝備配備到西南方向，大幅度增強西南部飛機和戰艦數量，同時加強西南部自衛隊的整合訓練和與美軍的聯合作戰能力，提高部隊的快速反應能力和實戰水準，並把所謂「島礁防衛」正式列為自衛隊的任務目標，以加強對中共的軍事遏制。

再者，日本已經認識到，在與中國的較量中，單憑其各種說法難以在釣魚台問題上取得實際利益，更談不上實現對東海海域的石油資源進行全面開發，因此日本急切地希望美國能夠介入該問題，借助美日同盟關係使中、日角力的天平向日本方向傾斜。日本政府可借此實現美日軍事一體化，達到成為軍事大國的目的，進而運用軍事手段解決與亞洲鄰國間的領土、領海、資源等糾紛，從而成為主宰亞洲的政治大國。在 2011 年 10 月美日雙方公佈的《美日同盟：為未來進行轉

---

<sup>52</sup> 〈日本擬作戰計畫〉，《旺報新聞》，2012 年 5 月 12 日。

<http://tw.news.yahoo.com/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%93%AC%E4%BD%9C%E6%88%B0%E8%A8%88%E7%95%AB-213000645.html>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>53</sup> 〈中海油合勘東海釣魚島石油〉，《台灣論壇》，2008 年 6 月 12 日。

<http://www.hellotw.com/gate/big5/bbs.am765.com/detail.jsp?id=374866&DispOrder=1>(檢索日期:2012/06/11)

型和調整》的報告中，美國已明確承認日本保衛自己的行動具體包括應對日本遠方島嶼遭到入侵等內容，<sup>54</sup>這說明日本已經間接獲得了美國對於其奪取周邊島嶼爭端利益問題上的支持。

因為釣魚台由日本暫時「實際」控制，日本從「防禦」釣島作戰的觀點，所以日本可能的作戰行動的考量有：其一，中國有具體行動時反應為何；其二，中國若奪島成功後，日本因應方式為何；其三，日本若再奪回釣島時行動為何。綜合此三項據以判斷可推斷日本作戰行動(參見表 2)。

表 2:日本可能的作戰行動

項次	行 動
1	日本尋求美國遵行美日安保條約協防日本。
2	在有可能的狀況下，面對中國的「反介入」戰略，美軍大型主戰兵力可能先期調整至第二島鏈以東海域，以備便實施「空海一體戰」。
3	美軍「空海一體戰」將於中國發起攻勢之後，率先反制中國地面導彈、指管中心、海空軍陣地及太空武器。
4	日本以「海空軍」應對中國海空武力，並加強對釣魚台派兵駐守。
5	日本因國家島嶼羅列，呈現南北棋佈式的地理位置，所以其防禦面相當廣泛，能集中於釣魚台的兵力將受到限制。
6	日本可能迫於時間壓力，故採「速戰速決」方式較有利於後續行動。

筆者自製。

<sup>54</sup> 〈釣魚島藏 70 億噸石油 日本擔心中國武力收回主權〉，《世界新聞報》，2012 年 1 月 21 日。http://bbs.51.ca/thread-91833-1-1.html(檢索日期:2012/06/11)

### (三)美軍的作戰行動

日本自衛隊曾於 2006 年 1 月 9 日赴美接受美「奪島」戰術訓練，這些自衛隊成員在聖地亞哥期間，「主攻」如何潛入「被佔領島嶼搜集情報」的技能，加強日本自衛隊對偏遠島嶼的防禦能力。<sup>55</sup>但日本媒體 2005 年最後一天談及此次聯合訓練時點得更明：目的是為了加強日本保衛南部諸島，比如說中、日爭議的釣魚台的能力，以防中國軍隊「入侵」釣魚台。不過，如果對聖地亞哥的美軍訓練場以及自衛隊派出成員做進一步瞭解的話，會發現美日兩軍的意圖恐非只限於學習如何「奪島」，他們還有更加重要的共同戰略目的，那就是如何共同應對淺水區域的潛艦。<sup>56</sup>

首先，日本地方媒體將此次「奪島」演習的新聞與另一則新聞-日本海上自衛隊已經開始著手改進艦艇和直升機上的近程魚雷的性能，從而更好地對付淺水區域的潛艦。<sup>57</sup>事實上，日本的奪島演習目標就是包括釣魚台在內的西南諸島，而美日聯軍奪島行動最大的威脅來自於「淺水區域的潛艦」，因為該水道水深少過 100 公尺，還有 30 至 50 公尺高的海底山丘，而美日的水面和空中力量又佔有絕對的優勢，因此，美日奪島戰術最核心的關鍵是中國海軍潛艦，因為中國潛艦將是此區作戰的關鍵載台。

事實上，日本防衛省制定的所謂《西南諸島防禦草案》中，就將阻斷中共水下攻擊與增援當成關鍵，其次是美國海軍已有兩個水下戰訓練場，一個在聖地亞哥海域，一個在夏威夷海域，其中後者是深海訓練場，而前者擔負著淺水區域的反潛戰訓練，其中核心便是如何應對「常規柴電潛艦」。

---

<sup>55</sup> 〈2006 美日首次“奪島”軍演揭密：劍指中國？〉，《聯合網報》，2006 年 1 月 1 日。  
[http://uir.blog.hexun.com.tw/1828639\\_d.html](http://uir.blog.hexun.com.tw/1828639_d.html)(檢索日期:2012/06/11)

<sup>56</sup> Lyle Goldstein, “Beijing Confronts Longstanding Weakness in Anti-Submarine Warfare,” *China Brief*, Vol. xi, No. 14, July 29, 2011, p.16.

<sup>57</sup> 〈中國海軍〉，《PC home 新聞》，2008 年 3 月 31 日。  
<http://mypaper.pchome.com.tw/souj/post/1305279024>(檢索日期:2012/06/11)

就前述分析美國戰略考量而言，美國在中、日釣魚台衝突中的角色，應不會展現「過度積極」的角色，而是以一個協助及支援性質的角色。美軍為了不希望衝突擴大，儘將範圍控制於釣魚台附近海域。其最主要目的是保持日軍在衝突中與中國軍力平衡，一方面不讓中國佔領釣魚台，亦不讓日本完全佔領釣魚台，保持一個均衡的狀態，或俟情勢發展將釣魚台的爭議委由聯合國託管。所以美軍作戰行動可能有下列：

表 3:美軍可能的作戰行動

項次	行 動
1	採用「空海一體戰」對付中國「反介入」戰略。
2	駐日及島鏈內大型載台將先行調整至關島附近海域，或第二島鏈以東海域。
3	初期，第一島鏈內實際與日本海空軍聯合作戰的兵力將有限，可能僅剩潛艦與無人作戰飛機等匿蹤載台，此階段日本海空軍將是主角。
4	美國將可能運用「南海」牽制中國兵力，使中國兵力無法全力集中於一戰場。
5	美軍將以最快速方式防止或奪回第一島鏈制空、制海、制電磁及制空間權。

筆者自製。

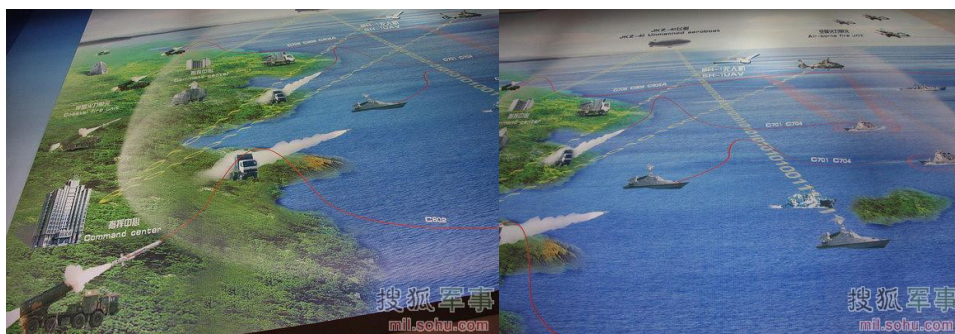


圖 14：美軍對付中國反介入戰法。

資料來源：美軍對付中國反介入戰法曝光 F-35 負責撕開防線，搜狐軍事網，2012 年 1 月 11 日。http：

//bp2.blogger.com/\_yM3LeeYla-w/SFMP1kOHtnI/AAAAAAAAAQk/7O\_fQKf8LF4/s1600-h/%C3%A9%E2%80%A1%C2%A3%C3%A9%C2%AD%C5%A1%C3%A5%C2%8F%C2%B03.jpg(檢索日期:2012/6/12)

### 三、戰略類型學分析

從前述分析可得，釣魚台衝突的行為體，看似以中、日、台三方為核心，可是就權力的角度觀之，具有實際關鍵行為能力的僅中、日兩國。這並非表示台灣已被邊緣化，實際上，台灣對於釣魚台的立場一直處於「官冷民熱」的狀態。此外，域外國家美國又在釣魚台衝突中扮演關鍵地位，其主要原因有：其一，制約中國，美國持續主導亞太；其二，戰略考量，強化美日安保條約；其三，前沿部署，為未來「空海一體戰」擊敗「反介入」佈局。是以，本文以美、中、日為戰略行為體，分析其可能發生衝突的類型。最後，再檢視台灣在此戰略類型中，何者對台灣最有利，並進而提出具體有效的方案。

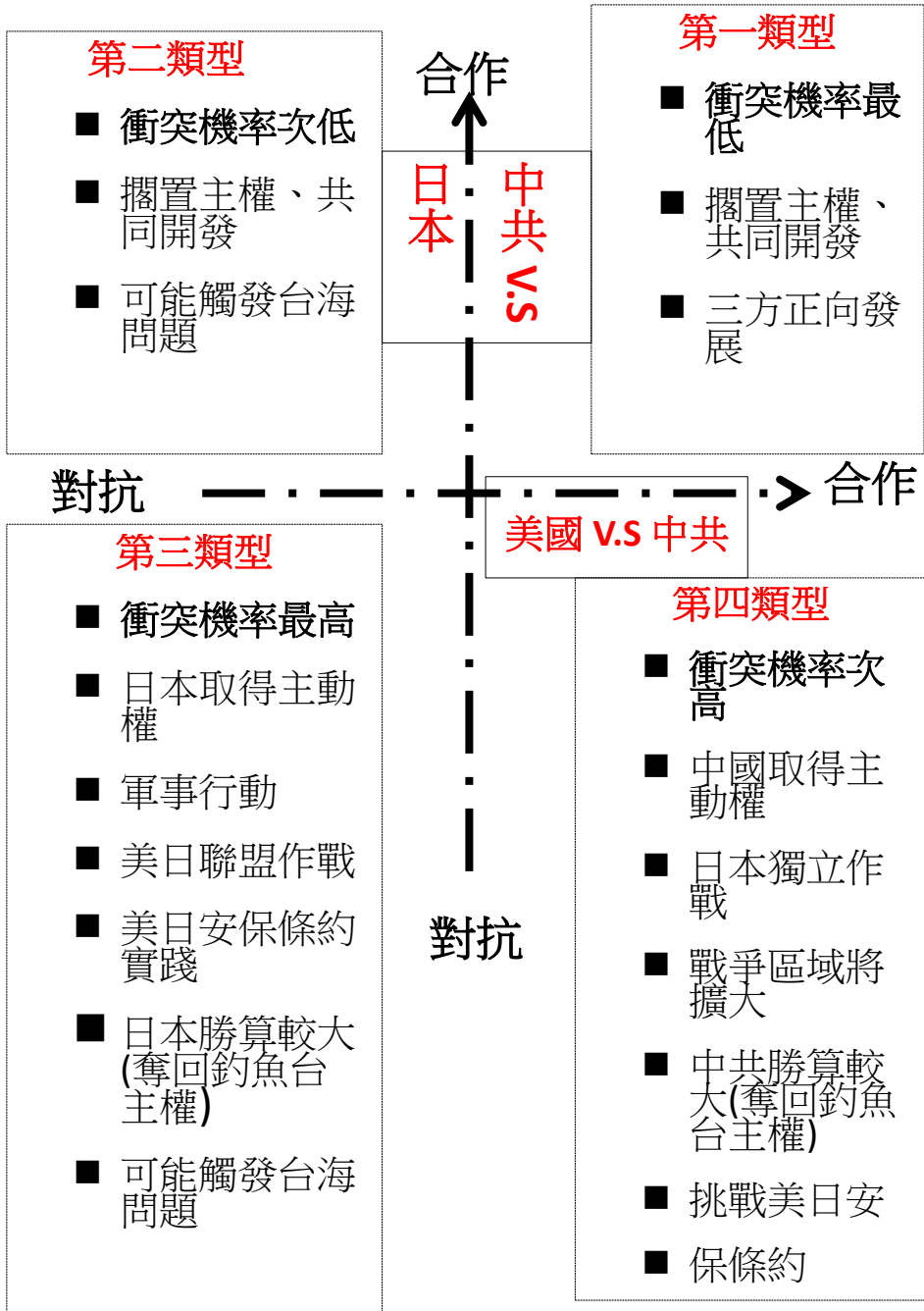


圖 15：美日中衝突戰略類型。

筆者自製。

由上圖戰略型的合作-對抗模式，分析美中、日發生衝突可能的機率，經由類型分析可得初步四個類型，在此，必須提出說明的是，圖20內衝突機率高低，並非代表此類型發生的機率，此種分析僅就以美日中三方在合作-對抗下做一結果分析。以下做細部分析：

第一類型中，美日中對釣魚台爭議，均採合作方式，因此可得初步研判，在此類型中釣魚台發生衝突機率最低，而「擱置主權、共同開發」即可能實踐。

第二類型中，美中對抗而中日採合作模式，在此類型中釣魚台發生衝突機率次低。但是，必須主意的是，此類型可能觸發台海的緊張局勢，因為中國對台從未放棄使用武力，而美中對抗可能會觸發台海問題。再者，因中、日合作也將可能弱化美日安保的功能，也會給予中國更大對台行動空間。

第三類型中，美中對抗、中日對抗，在此類型中，將促使日本對釣魚台佔領決心，日本將具有主動地位，美日即有可能藉此行動強化美日安保條約。在此類型中釣魚台發生衝突機率最高，因為日本對釣魚台的行動，也將迫使中國反應。而面對美日聯盟的軍事行動，中共自知屈居劣勢，中共可能開闢「第二戰場」分散美日聯盟的戰力，而台海可能會是首選，次之是南海部分。一言之，此類型是日本向中國開戰，日本主動，中國被動應之。

第四類型中，美中合作、中日對抗，在此類型中，將促使中國對釣魚台佔領決心，中國將具有主動地位，美日雖有美日安保條約，但在此類型可能相形弱化。在此類型中釣魚台發生衝突機率次高，因為中國對釣魚台的行動，也將迫使日本反應。而面對可能沒有的美日聯盟的軍事行動，中國將有可能佔優勢，而日本將可能面臨獨立作戰的窘境。一言之，此類型是中國向日本開戰，中國主動，日本被動應之。

由上述類型分析可知，對亞太區域安全而言，釣魚台最大的衝突在「第三類型」、「第四類型」次之、「第二類型」再次之。而台灣面

臨此各種類型中應如何因應呢？

首先，在「第二類型」中，因為美中對抗所產生的台海衝突，對台灣而言，台灣並非主角，只是大國的「代理」角色，因而美-台關係將成關鍵，換言之，台灣是否獲得美國的支持將會影響中國對台軍事行動的決心。

其次，在「第三類型」及「第四類型」中，台灣最大的敗筆是將可能「失去釣魚台」，因為不論中、日何者取勝，其中一方有可能獲得釣魚台的「擁有權」，更有甚者「第三類型」中也可能包括引發台海緊張局勢。

另外，從三、四類型中，不難發現域外國家關鍵因素美國，第三類型美國支持日本，日本獲得釣魚台機率大增，相反的，日本喪失美國支持，衝突中、日本將失去釣魚台，即第四類型。由此看來，似乎釣魚台的歸屬「決定權」並非操之在中、日手上，這是一個很吊詭的情形。何以，非爭端國的域外國家，有如此巨大影響力？其最主要原因之一是，中、日兩國能量相當(均勢)，而美國的態度自然產生關鍵重要作用。

表 4:戰略類型分析

類型	模式	場景	結果	衝突機 率
第一類型	美 日 中 合 作	三方正向發 展	擱置主權、共同 開發」即可能實 踐	最低
第二類型	美 中 對 抗 vs 中 日 合 作	可能觸發台 海問題	擱置主權、共同 開發	次低



第三類型	美 中 對 抗 vs 中 日 對 抗	日本取得主 動權  美日聯盟作 戰  美日安保條 約實踐	日本勝算較大(奪 回釣魚台主權)  可能觸發台海問 題	最高
第四類型	美 中 合 作 vs 中 日 對 抗	中國取得主 動權  日本獨立作 戰	中共勝算較大(奪 回釣魚台主權)  挑戰美日安保條 約	次高

筆者自製。

#### 四、各國軍事能量分析

由前述可知，美中、日台所擁有實力不同，而在衝突中，軍事影響力可能決定中、日衝突的取向，以下就各國軍事實力作一分析：

##### (一)美國亞太軍事能量

美國亞太主要軍力為第七艦隊（**United States Seventh Fleet**）隸屬於美國太平洋司令部屬下的太平洋艦隊，司令部設在日本的橫須賀港，駐地包括日本佐世保、沖繩和韓國釜山、浦項、鎮海、新加坡等地，是目前美國最大的海外前方投送部隊，用於威嚇敵國和聯盟合作，保護海上通道、協防美國友邦領土以及在恐嚇失效時動用武力，所以經常充當美國對外軍事的嚇阻前沿。

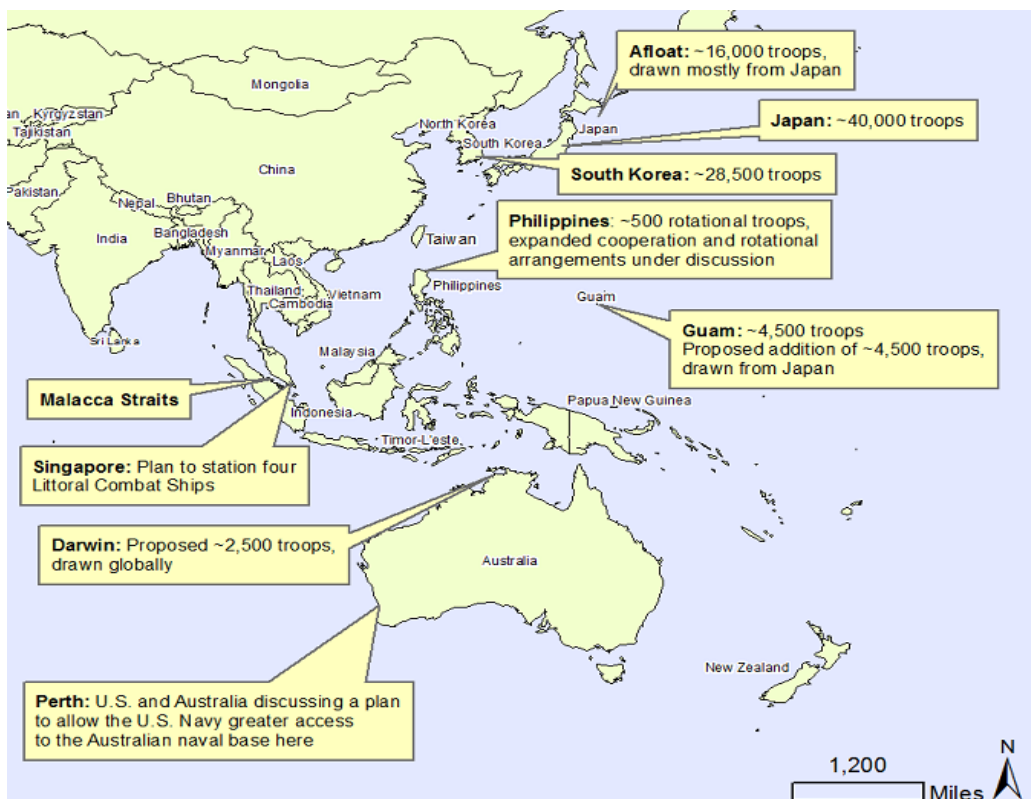


圖 16：美軍軍力部署。

資料來源：Mark E. Manyin, “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” Toward Asia,” *CRS Report for Congress*, March 28, 2012, p.3.

第七艦隊大約擁有 50-60 艘主作戰艦、350 架戰機，艦隊滿員編製 6 萬人，其中包括 38000 名海軍官兵和 22000 名海軍陸戰隊員，平時總兵力約 2 萬人。一般由 CVN-73 喬治·華盛頓號航空母艦組成的航空母艦戰鬥群為主要作戰部隊，輔以陸基航空兵、兩棲部隊。<sup>58</sup> 轄有以下編制：

<sup>58</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D)) (檢索日期:2012/06/11)

表 5:美太平洋艦隊部暑。

部隊	駐地
第七艦隊戰鬥部隊 (CTF-70) 轄 第七 艦 隊 水 面 戰 鬥 部 隊 (CTF-75)和第七艦隊航空母艦攻 擊部隊 (TF77)	駐地日本橫須賀
第七艦隊警戒偵察部隊 (CTF-72)	日本神奈川縣 (司令部)、沖繩、 三澤市 (基地)
第七艦隊潛艦部隊 (CTF-74)	日本橫須賀
第七艦隊登陸艇部隊 (CTF-76)	日本沖繩
第七艦隊登陸部隊 (CTF-79)	日本沖繩
西太平洋後方支援部隊 (CTF-73)	新加坡

筆者自製。

### 1.駐日本基地

在美國海軍太平洋艦隊司令部下，計有第三艦隊艦令部 (C3F)、第七艦隊艦令部 (C7F)、太平洋艦隊水上部隊司令部 (COMNAVSURFPAC)、太平洋艦隊海軍陸戰隊 (FMFPAC)、美國駐日海軍總部 (CNF)與太平洋艦隊航空司令部 (COMNAVAIRPAC)，在指揮上互有聯系。這些平行單位組成了美國海軍，在太平洋與印度洋的全部海上戰力。<sup>59</sup>

<sup>59</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000年11月26日。  
<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

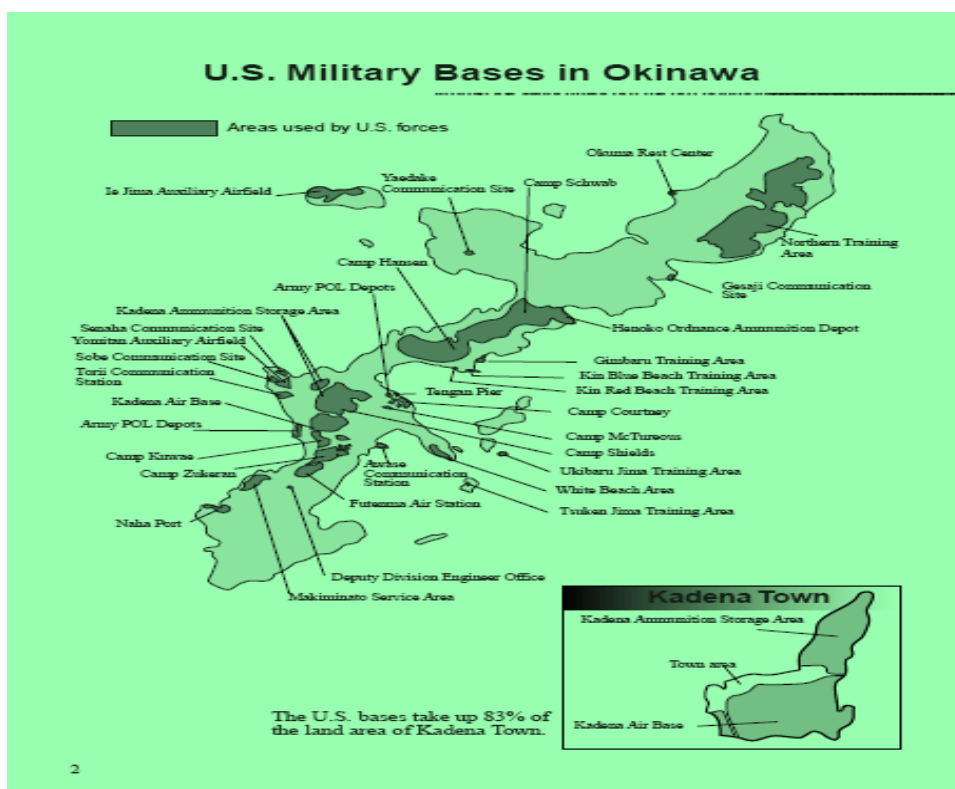


圖 17：美日沖繩戰力部署。

資料來源： Japanese Communist Party , U.S. Military Bases In OKINAWA, February 2000, p.2.

### (1) 橫須賀基地 Fleet Activities Yokosuka

第七艦隊旗下第一大軍港位於東京灣的西南側，行政區屬於日本神奈川縣橫須賀市。昔日日本帝國海軍根據地橫須賀港在今日隸屬兩個不同的軍種：美國海軍第七艦隊與日本海上自衛隊。當時日本帝國海軍留下的橫須賀造船廠在戰後由美國海軍接收，廠內擁有六座乾塢。目前橫須賀造船廠仍由美軍使用，擔負第七艦隊所有艦艇的維修作業，但日本海上自衛隊的艦艇亦可在此大修。除造船廠已經具備翻修神盾級巡洋艦、驅逐艦的能量外，亦可進行航艦、兩棲攻擊艦等大型作戰

艦艇的翻修。<sup>60</sup>

## (2)佐世保基地 Fleet Activities Sasebo

位於日本九州西端的佐世保港，為第七艦隊旗下第二重要的軍港，行政區屬於長崎縣佐世保市。第一兩棲戰鬥群的艦艇，除藍嶺號以橫須賀為母港外全部配置於佐世保。除兩棲作戰艦艇，第七艦隊的掃雷艦與遠洋救難艦也一同派駐於佐世保。地理位置上佐世保離韓國最近，也是駐美日軍基地中距可能發生衝突地區是最近的。<sup>61</sup>

## (3)厚木基地 Naval Air Facility Atzugi

位於神奈川縣綾瀨市的美國海軍厚木航空設施，是美國唯一基地不在本國境內的艦載機聯隊基地。除第 5 艦載機聯隊外，還有第 51 輕直升機中隊（HSL-51）與厚木場站中隊。除厚木基地外，日本境內尚有嘉手納與三澤兩個海軍航空設施，駐防 EP-3C 與 P-3C，單位並不直屬第七艦隊統轄。<sup>62</sup>

日本橫須賀、佐世保為母港的美軍作戰艦艇全部是隸屬於美國海軍太平洋艦隊，太平洋艦隊也定期將駐日本的作戰艦艇與美國本土為母港的作戰艦艇輪調。但是在西太平洋地區，尤其是以橫須賀、佐世保為母港的美軍艦艇，在出港後就會納編在第七艦隊的任務特遣部隊（Commander Task Force, CTF），西太平洋美國海軍的編制分別為：

---

<sup>60</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D))（檢索日期:2012/06/11）:

<sup>61</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。

<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html>（檢索日期:2012/06/11）

<sup>62</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D))（檢索日期:2012/06/11）

## A. 航艦戰鬥群

第五航艦戰鬥群下轄航空母艦、提康得羅級飛彈巡洋艦摩比爾灣 (USS Mobile Bay CG53) 號與昌斯洛維爾 (USS Chancellorville CG62) 號、第 15 驅逐戰隊以及第 5 艦載機聯隊 (Carrier Air Wing 5, CVW-5)。

63

## B. 兩棲戰鬥群

第一兩棲戰鬥群旗下第 11 兩棲戰隊下轄藍嶺級兩棲登陸指揮艦藍嶺號 (USS Blue Ridge LCC19) 號；塔拉瓦級兩棲攻擊艦碧留伍德 (USS Belleau Wood LHA3) 號；奧斯汀級兩棲船塢運輸船朱諾號 (USS Juneau LPD10)；惠得比島兩棲船塢登陸艦日爾曼城號 (USS Germantown LSD42) 與麥亨利堡號 (USS Fort McHenry LSD43)；挑戰者級遠洋掃雷艦保護者號 (USS Guardian MCM5) 與愛國者號 (USS Patriot MCM7)；保護者救難艦保護者號 (USS Safeguard ARS50)。<sup>64</sup>

與第一兩棲戰鬥群搭配的是第一海軍陸戰隊飛行聯隊與由第 3 海軍陸戰師所組成的第 31 海陸遠征部隊，這兩個單位僅有作戰時才由第七艦隊節制，而且在美國國防部的組織架構下，海軍陸戰隊與海軍、空軍、陸軍的位階相同。

## 2. 關島基地

關島海軍基地下轄艾摩力斯蘭級潛艦修護母艦法蘭克千伯號 (USS Frank Cable AS40)。關島海軍站除了管理阿普拉軍港外，也管理海軍站內的機場、附近塞班島與天寧島海軍設施、以及關島美國海

---

<sup>63</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。

<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

<sup>64</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D)) (檢索日期:2012/06/11)

軍通訊中心。<sup>65</sup>

### (1)潛艦戰鬥群

第七潛艦戰鬥群旗下無正式納編的潛艦，僅納編進入第七艦隊責任區的美國海軍潛艦。

第七艦隊所有的船艦，均以日本的橫須賀、佐世保與關島為母港。以橫須賀為母港的艦船為第五航艦戰鬥群與第 15 驅逐戰隊的所有艦艇，以及第 11 兩棲戰隊旗下的藍嶺號。佐世保為母港的艦艇則為除藍嶺號外的第 11 兩棲戰隊所有艦艇。以關島為母港的艦艇僅有潛艦母艦法蘭克千柏號。至於第七艦隊的作戰管制，則為出海執行所組成之任務特遣部隊擔任。這些船艦與戰機，平時在港內與基地時，納編於行政編制內，一旦離港執行戰鬥任務，就納編於各任務特遣部隊內。<sup>66</sup>

### (2)CTF-70/75/77 CTG70.5 特遣部隊

羅斯福號戰鬥群在出海執行作戰任務時的戰鬥管制為第 70 任務特遣部隊 CTF-70；第七艦隊戰鬥部隊、第 75 任務特遣部隊 CTF-75；第七艦隊水面戰鬥部隊或是第 77 任務特遣部隊 CTF-77；第七艦隊航艦打擊部隊。CTF-70/75/77 的編成為羅斯福號航艦、一艘導彈巡洋艦、機動 1-3 艘第 15 驅逐艦戰隊的神盾驅逐艦、導彈驅逐艦或是導彈護衛艦，再搭配數艘油彈補給艦所組成，指揮官就由第五航艦戰鬥群指揮官兼任。若有隸屬其他艦隊的航艦戰鬥群進入第七艦隊的責任區，則賦予 CTG-70.5 的作戰編制。CTG70.5 為第 70.5 航艦戰鬥群（Commander Task Group 70.5）之意，CTG-70.5 在指揮階層上附屬於

---

<sup>65</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D)) (檢索日期:2012/06/11)

<sup>66</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。

<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

第 70 任務特遣部隊。<sup>67</sup>

### (3)CTF-71 特遣部隊

藍嶺號出航時戰鬥管制為第 71 任務特遣部 CTF-71，就是第七艦隊指揮與協調部隊。不同於一般海軍將艦隊指揮部設在陸上，美國海軍五大艦隊中，第 2、3、6、7 等四個艦隊的艦隊指揮部都是設在指揮艦上，藍嶺號出航就代表第七艦隊艦令部隨之出航，故由 CTF-71 擔負起全第七艦隊的指揮與協調事宜。

### (4)CTF-72 特遣部隊

第 72 任務特遣部隊 CTF-72，則負責第七艦隊責任區內全部的監視與偵察，另外海上長程反潛巡邏機的作戰管制也納編於 CTF-72 第七艦隊偵察部隊之下，CTF-72 的指揮部設置於上瀨穀(NRRF)。

### (5)CTF-73 特遣部隊

第七艦隊在新加坡的補給站則由位於新加坡聖巴望港的第 73 任務特遣部隊 CTF-73 擔任，新加坡位於馬六甲海峽的出口處，也是美國海軍第三艦隊前往印度洋或波斯灣的必經之處，故第七艦隊旗下的西太平洋後勤補給群 CTF-73，成為維持美國海軍全球航線的重要補給站。<sup>68</sup>

### (6)CTF-74 特遣部隊

第七艦隊潛艦部隊，就是第 74 任務特遣部隊 CTF-74 就擔負起位

---

<sup>67</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。

<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>68</sup> 〈第七艦隊 美國海軍〉，《維基百科》。

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A\\_\(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E8%89%A6%E9%9A%8A_(%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E8%BB%8D))(檢索日期:2012/06/11)



於第七艦隊責任區內潛艦部隊的作戰管制。第三艦隊會經常性輪調部份潛艦前往西太平洋地區，此外波斯灣潛艦作戰管制 CTF-54 的指揮官，也是由 CTF-74 指揮官兼任。CTF-74 駐地為橫須賀。<sup>69</sup>

#### (7)CTF-76 特遣部隊

駐佐世保的第一兩棲戰鬥群在出海執行任務時，其作戰編制為第 76 任務特遣部隊 CTF-76，也就是第七艦隊兩棲部隊。這個特遣部隊的彈性較大，可依不同的任務需要選派艦艇。<sup>70</sup>

#### (8)CTF-79 特遣部隊

當搭配第一兩棲戰鬥群執行作戰任務的美國海軍陸戰隊登艦後，駐在琉球白堤的海軍陸戰隊指揮官，就需進駐藍嶺號兩棲登陸指揮艦，擔任第七艦隊登陸部隊，也就是第 79 任務特遣部隊 CTF-79 的指揮官。

<sup>71</sup>

## (二)日本軍事能量

### 1.航空自衛隊

日本航空自衛隊裝備了包括 F-15J、F-2、F-1 和 F-4EJ 在內的 4 種主力戰鬥機，其中 F-15J 和 F-2 是航空自衛隊的精銳，前者從上世紀 80 年代初開始從美國引進；而後者則是日本以 F-16 為藍本自行設計的第二代戰鬥機，其綜合質量遠勝 F-16。<sup>72</sup>航空自衛隊停止了 F-2 戰

---

<sup>69</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。  
<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

<sup>70</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。  
<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

<sup>71</sup> 〈美國海軍第七艦隊〉，《軍事文摘》，2000 年 11 月 26 日。  
<http://www.omnitalk.com/miliarch/gb2b5.pl?msgno=messages/811.html> (檢索日期:2012/06/11)

<sup>72</sup> 〈航空自衛隊〉，《維基百科》。  
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%AA%E7%A9%BA%E8%87%AA%E8%A1%9B%E9%9A%8A> (檢索日期:2012/06/11)

鬥機的生產，開始了下一代主力戰機 F-3 的研發。

編制約 4 萬人，編成 1 個航空總隊，3 個航空方面隊，1 個航空混成團，6 個戰鬥航空團，6 個防空導彈群，1 個航空支援集團，1 個航空教育集團，2 個訓練航空團，3 個飛行教育團，1 個航空開發實驗集團。<sup>73</sup>

## 2. 海上自衛隊

海上自衛隊編制定員約 4 萬人。聯合艦隊有驅逐艦 33 艘。地方隊有驅逐艦 11 艘。練習艦隊有驅逐艦 3 艘。

裝備各型作戰艦艇 180 艘，總噸位 43 萬噸。主要水面作戰艦艇噸位就超過 25 萬噸，居世界第 3 位。其中驅逐艦 44 艘（其中 1990 年開始服役的 7600 噸「金鋼」級「神盾」防空導彈驅逐艦 4 艘。2003 年開始服役的 4550 噸「高波級」神盾防空導彈驅逐艦 4 艘，1996 年開始服役的 4400 噸「村雨級」反潛導彈驅逐艦 9 艘，1988 年開始服役的 3600 噸「朝霧級」反潛導彈驅逐艦 8 艘，1982 年開始服役的 2950 噸「初雪級」反潛導彈驅逐艦 12 艘），護衛艦 6 艘（2020 噸「阿武隈」級）。水雷戰艦 27 艘，掃雷艦 3 艘，兩棲艦艇 10 艘（包括 8900 噸大型登陸艦 1 艘，中型登陸艦 5 艘，小型運輸艦 2 艘，運輸艇 2 艘）。補給艦 5 艘，13000 噸「大隅級」大型兩棲登陸艦 3 艘，常規動力潛艦 16 艘（「親潮級」9 艘，「春潮級」6 艘，「汐潮級」1 艘），另有 2 艘「渦潮級」作訓練用。<sup>74</sup>

## (三) 中國軍事能量

美國國防部發佈的《2012 中國軍事安全發展現況》中記錄，中國

---

<sup>73</sup> 〈航空自衛隊〉，《維基百科》。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%AA%E7%A9%BA%E8%87%AA%E8%A1%9B%E9%9A%8A>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>74</sup> 〈海上自衛隊〉，《維基百科》。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%AA%E7%A9%BA%E8%87%AA%E8%A1%9B%E9%9A%8A>(檢索日期:2012/06/11)

人民解放軍海軍共 29 萬人，21 艘驅逐艦、43 艘護衛艦、20 艘坦克登陸艦、23 艘中型登陸艦、51 艘柴電潛艦、6 艘核潛艦、若干艘近岸導彈艇。<sup>75</sup>

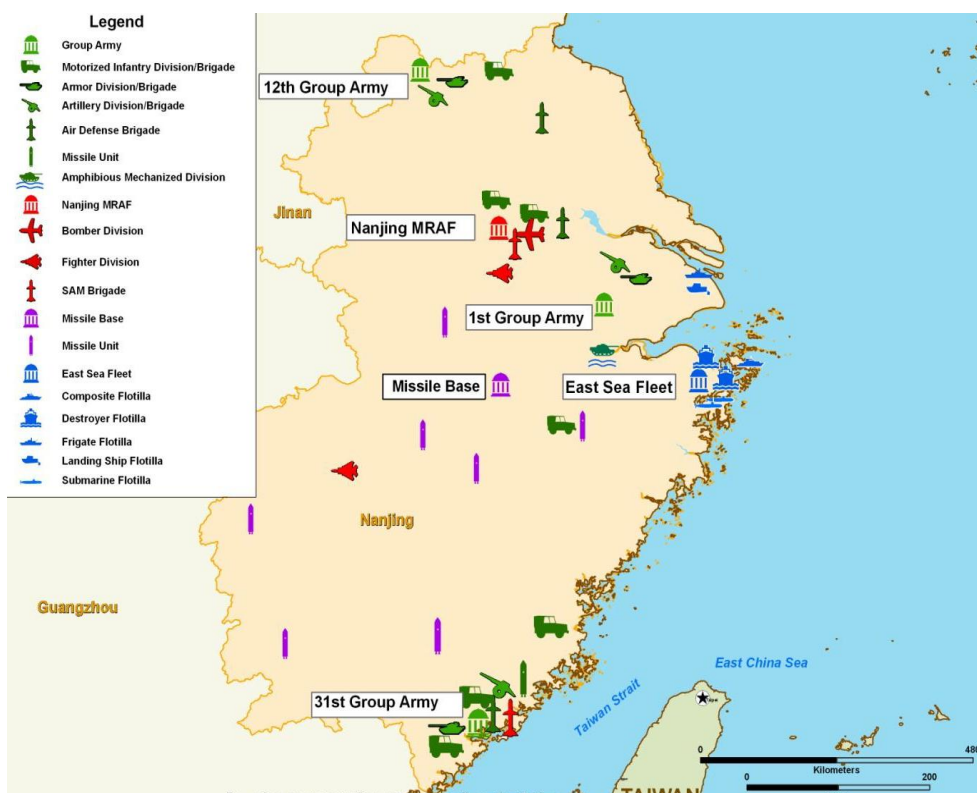


圖 18：中共軍事部署。

資料來源： Annual Report To Congress, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011,” Office of the Secretary of Defense.

<sup>75</sup> Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” DOD, May 2012, pp.41-43



圖 19： 中國解放軍作戰體系示意圖

資料來源：〈解放軍新型武器直逼重型航母〉，《博訊論壇》，2010 年 11 月 17。<http://peacehall.com/forum/201011/boxun2010/154817.shtml>(檢索日期:2012/6/12)

表 6：釣魚台域內外國家兵力統計表

國家\兵力	空軍	海軍	其他(射程)
美國 (第七艦隊)	大約 300 架作戰飛機， 機種以艦載 F/A-18 C/D 大黃蜂戰鬥機和 F/F 型超級大黃蜂為主 直升機 150 架左右 大約 30 架陸基海上巡 邏機及其他多用途飛 機 F-35 戰機(?) F-22 戰機 X12 C-17 戰略運輸機 X8 KC-135 空中加油機 X12 全球鷹無人偵察機 X6 B-52H 轟炸機 X12	艦隊現有艦艇 126 艘：尼米茲級核 動力航母 X4 俄亥俄級彈道導彈核潛艦 X10 洛杉磯級核動力攻擊潛艦 X29 維吉尼亞級核潛艦 X1 提康得羅加級導彈巡洋艦 X14 伯克級導彈驅逐艦 X19 斯普奮恩斯級驅逐艦 X6 佩里級導彈護衛艦 X13 兩棲指揮艦 X1 塔拉瓦級兩棲攻擊艦 X3 黃蜂級多用途兩棲攻擊艦 X3 惠德貝島級船塢運輸艦 X2 哈帕斯費裡級船塢運輸艦 X2 奧斯丁級船塢運輸艦 X6	

	<p>B-1B 轟炸機 X12</p> <p>B-2 隱形轟炸機 X6</p>	<p>復仇者水雷戰艦 X2</p> <p>旋風級海岸巡邏艇 X4</p> <p>其他輔助艦 X8</p> <p><b>賓海作戰艦(LCS)X4</b></p> <p><b>22 艘常駐日本橫須賀、佐世保：</b></p> <p>兩棲指揮艦 X1</p> <p>航母 1</p> <p>導彈巡洋艦 X3 導彈驅逐艦 X2</p> <p>驅逐艦 X2</p> <p>導彈護衛艦 X2</p> <p>兩棲攻擊艦 X1</p> <p>兩棲船塢運輸艦 X1</p> <p>船塢登陸艦 X2</p> <p>水雷對抗艦 X2</p> <p>潛艦 X3</p>	
中國	<p>J-10 空優戰鬥機 X288</p> <p>SU-27 空優戰鬥機 X84</p> <p>J-11 空優戰鬥機 X200</p> <p>J-12 空優戰鬥機 X16</p> <p>JH-7 戰鬥轟炸機 X134</p> <p>SU-30MKK 戰鬥轟炸機 X174</p> <p>空中預警機（A-50C、運 8、ERJ-145）X16</p> <p>空中加油機（轟油 6+IL-78）X36</p> <p>IL-78MD 重型戰略運輸機 X80</p> <p>運 8/運 8X 中型戰術運輸機 X80</p>	<p>052A 飛彈驅逐艦 X2</p> <p>052B 飛彈驅逐艦 X8</p> <p>052C 飛彈驅逐艦 X8</p> <p>051B 飛彈驅逐艦 X1</p> <p>051C 飛彈驅逐艦 X4</p> <p>現代級飛彈驅逐艦 X4</p> <p>江衛級巡防艦 X12</p> <p>054 級巡防艦 X16</p> <p>小 計（巡防艦）X28</p> <p><b>兩棲攻擊母艦 X1</b></p> <p>039 宋級潛艦 X12</p> <p>041 元級潛艦 X12</p> <p>基洛級潛艦 X12</p> <p>小 計（傳統潛艦）X36</p> <p>091 核子攻擊潛艦 3</p> <p>093 核子攻擊潛艦 X4</p>	<p>東風一型-600</p> <p>東風三/三 A 型-2800</p> <p>東風四型-4750</p> <p>東風五/五 A 型-12000</p> <p>東風 11 型/M-11-300</p> <p>東風 14 型-8000</p> <p>東風 15 型/M-9-600</p> <p>東風 21/21A 型-1800</p> <p>東風 25 型-1700</p>

		092 核子飛彈潛艦 X1 094 核子飛彈潛艦 X3	東風 31 型 -8000 東風 41 型 -12000 巨浪一型-8000 巨浪二型 -12000
日本	F-2 戰鬥機 X61 F-15J 戰鬥機 X203 F-4EJ 改進型戰鬥轟炸機 X91 RF-4E / EJ 偵察機 X26 各型運輸機 X90 (含 4 架 E-767 和 13 架 E-2C 預警機) 各型教練機 X346 各型救援機 X75。	主作戰艦艇計 X150(巡洋艦/驅逐艦 X47) 潛艦 X16 掃雷艦 X31 巡邏機 X9 大隊 兩棲攻擊艦 X13 兩棲登陸艦 X31	
台灣	潛艦 X4 驅逐艦 X28 快艇 X116 掃雷艦 X30 兩棲攻擊艦 X26 登陸艇 X370	戰鬥機：合計 419 架。幻象 2000-5X57 F-16 A/BX146 F-CK 經國號 X127 F-5E II 虎式 X89 空中預警機 E2/T 與 E2KX6 電戰機：C-130 HEX1 運輸機：C-130HX19 偵察機：RF-5E X7	

資料來源：整理自 2011、2012 中共軍事發展現況報告書及 Roy Kamphausen, David Lai Andrew Scobell, The PLA at home and abroad : Assessing the operational capabilities of China's military, *Strategic Studies Institute (SSI)*, June 2010。

## 伍、對亞太安全衝擊

首先，釣魚台問題不能單一分析，而應置於東亞地區大國博弈的戰略大格局下審視。近年來，面對一個崛起之勢不可阻擋的中國，日本不斷加強對釣魚台的實際控制和警戒等一系列舉措，是一個系統的戰略工程，日本在釣魚台事件中所圖謀的是不僅僅是眼前利益，而是戰略目標，即透過釣魚台問題，強化美日同盟，聯合印、韓、澳、印尼等國家，全面牽制中國，構建制反中的聯盟，最終達到在政治、外交甚至軍事領域遏制中共在亞洲形成超強地位的戰略目標。

### 一、戰略面向分析

2009 年，美國國防部的研究人員提出了一種全新戰略理論「空海一體戰」理論。美國國防部 2011 年 11 月公佈了「空海一體戰」戰略概要，並設立一個專門機構來落實該戰略。<sup>76</sup> 從美國各種戰略轉移和戰術部署來看，國防部已經確認在亞太地區，美國日感崛起的軍事競爭對手就是中國。美國對於制海實踐的要點之一就是在整個亞洲尋找可供美軍戰機使用的基地，此要點已在歐巴馬訪問澳大利亞的行程中得到了一個肯定的答案。

其次，「空海一體戰」強調主動防禦概念，依賴電子戰、網絡戰以及美空軍的戰機和導彈與海軍的航母艦載機、艦艇發射導彈的聯合作戰。這種情況下，它利用天基平臺、海基平臺加上陸基平臺加上第二島鏈關島的改造，這些整體的全天候、全維的作戰方式，此等作法極大的可能是劍指中國。<sup>77</sup> 「空海一體戰」報告上雖然沒有說針對任何國家，實際上它要做的事情，所做的預備的作戰方案都是針對「反介入」區域作戰。「空海一體戰」對美國在亞太地區的佈局造成四個變化：

第一個變化，西太平洋地區，美國海軍規模會擴大。第二個變化，

---

<sup>76</sup> “Pacnet: Airsea Battle,” *Pacific Forum*, CSIS, Honolulu, Hawaii, March 17, 2011, p.4.

<sup>77</sup> Anthony H. Cordesman, “The Military Balance in Asia: 1990-2011 a Quantitative Analysis”, p.14

美國海軍艦艇在日本的澳大利亞海域的例行航行會變得更加地頻繁。第三個變化，美國海軍艦艇會增加停靠越南、新加坡，還有菲律賓等國的次數，特別提到這是要應對中國日趨頻繁的軍事活動。第四個變化，有較高的機動性，以後海軍陸戰隊的作用會與日俱增。<sup>78</sup>一言之，在美國經費不足的情況下，未來十年要削減 4500 億，經費不足，但要保持美國在亞太地區足夠強大的軍事力量靠什麼？靠重新整合它原來的優勢：網絡的力量、太空的力量和一些新的武器係統，整合這些提升它的軍力，這個軍力最重要就是專門針對對手的反介入。<sup>79</sup>同樣，中國國防現代化建設主要是要打贏資訊化條件的局部戰爭，這樣的戰爭主要防止美國在一些問題上介入和幹預。在這種情況下，美國現在是要「反反介入」，顯然是針對中國而來，<sup>80</sup> 尤其是針對中國海空軍。

## 二、美日韓戰略同盟

「空海一體戰」構想作為美軍的一種未來聯合作戰理念，已經將美陸、海、空軍和海軍陸戰隊等各軍種囊括在內，涵蓋了未來戰場陸、海、空、天、網路、電磁空間等全部空間範疇，可說是世界軍事史上第一種有可能將現代作戰空間制權理論發揮到極致的理論構想。<sup>81</sup> 在這一構想中，美軍尤其注意將下一代先進常規武器技術與新的聯合作戰規則相配合，打造各種新銳作戰力量，如空軍遠征特遣部隊、海軍遠征電子戰中隊、海軍陸戰隊空陸特遣部隊等，依此在未來戰爭中控制戰爭樞紐和關鍵節點，具制勝關鍵作用。

此外，「空海一體戰」還是一個注重攻防兼備和不同作戰階段攻防轉換的作戰構想，它不僅要求以空天力量為主導，實現美國空軍和海

---

<sup>78</sup> 〈美國“空海一體戰” 暗含四大變化？〉，《中評網》，2011 年 12 月 2 日。

[http://www.chinareviewnews.com/doc/1019/2/4/1/101924160\\_4.html?coluid=4&kindid=16&docid=101924160&mdate=1202091212](http://www.chinareviewnews.com/doc/1019/2/4/1/101924160_4.html?coluid=4&kindid=16&docid=101924160&mdate=1202091212)(檢索日期:2012/06/11)

<sup>79</sup> Christopher J. Bowie, “The Anti-Access Threat and Theater Air Bases,” *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*, 2002, p.22.

<sup>80</sup> Scott, “Anti-Access/Area Denial Challenges”, p.19.

<sup>81</sup> Richard Halloran, “Air-sea Battle,” *AIR FORCE Magazine*, August 2010, p.16.



軍的密切配合，而且還針對對手的作戰能力進行所謂的「主動防禦」，採取各種措施去摧毀敵方戰機和導彈，或減輕此類攻擊的破壞性。從「空海一體戰」構想公開以來美軍在西太平洋地區的軍事動向來看，美軍已經全面加強了其在關島和日、韓、澳等各基地設備和設施的建設力度，<sup>82</sup> 以鞏固與強化這些基地的作戰能力，並且還正在西太平洋地區尋找更多的備用基地，以進一步加大美軍和盟軍在戰時的疏散配置能力。<sup>83</sup>

2010 年日本發表的「新防衛計畫大綱」，首次提出要與在亞太地區擁有共同價值觀和安全利益的韓國、澳大利亞、印尼以及印度開展安全合作。<sup>84</sup> 透過這種合作，目的就是編織一張制衡中國的包圍網。2010 年 10 月 12 日，日本防衛相北澤俊美在越南首都河內召開的東協(ASEAN)擴大國防部長會議期間與越南、印尼等國的國防部長會談時表示，要加強雙邊合作，指出：「對於中國在東海、南海的動向，我們必須聯手應對」。<sup>85</sup> 其具體舉措如下：首先是聯手印度牽制中共。2011 年初，日本首相菅直人在闡述外交政策的演講中，在日本五大外交政策支柱中有四個都提到了印度。<sup>86</sup> 日本認為，日印兩國都受到所謂中共軍事膨脹的威脅，必須加強經濟和安保方面的合作。

---

<sup>82</sup> Capt. Paul Fuligni Vice Commander, "Guam Military Construction Program Update", p.15.

<sup>83</sup> Mark Gunzinger Jan Van Tol, Andrew Krepinevich, Jim Thomas, "Airsea Battle," CSBA, May 18, 2010, p.23.

<sup>84</sup> 羅福全，〈日本新防衛計劃大綱與東亞安保形勢〉，《台灣獨立聯盟》。  
[http://www.wufi.org.tw/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%96%B0%E9%98%B2%E8%A1%9B%E8%A8%88%E5%8A%83%E5%A4%A7%E7%B6%B1%E8%88%87%E6%9D%B1%E4%BA%9E%E5%AE%89%E4%BF%9D%E5%BD%A2%E5%8B%A2/\(檢索日期:2012/06/11\)](http://www.wufi.org.tw/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%96%B0%E9%98%B2%E8%A1%9B%E8%A8%88%E5%8A%83%E5%A4%A7%E7%B6%B1%E8%88%87%E6%9D%B1%E4%BA%9E%E5%AE%89%E4%BF%9D%E5%BD%A2%E5%8B%A2/(檢索日期:2012/06/11))

<sup>85</sup> 〈日安全保障會議決定:平成 23 年度以後防衛計畫大綱〉，2010 年 12 月 17 日。  
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.pdf>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>86</sup> 〈釣魚島\_撞船事件\_後日本的戰略走向〉，《百度文庫》，2012 年 5 月 7 日。  
[http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://wenku.baidu.com/view/059d1ad580eb6294dd886c90.html&ei=byHXT\\_KQBObvmAXF\\_uT4Ag&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=1&ved=0CFEQ7gEwAA&prev=\(檢索日期:2012/06/11\)](http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://wenku.baidu.com/view/059d1ad580eb6294dd886c90.html&ei=byHXT_KQBObvmAXF_uT4Ag&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=1&ved=0CFEQ7gEwAA&prev=(檢索日期:2012/06/11))

在經濟上，2011 年 2 月 16 日，日本和印度兩國正式簽署經濟合作協定(EPA)，雙方將成為彼此最大的自由貿易夥伴。<sup>87</sup>該協定將極大促進日印聯繫，並有助於牽制中共，消除它們對中國的共同憂慮。在安保方面，美、日、印三國於 2011 年 4 月 11 日達成一致意見，在討論區域安全問題以及安全保障方面構築高官定期對話機制。日印兩國原本就定期開展外交和防務部門副部長級對話，而為了加快牽制進入印度洋的中共，日本希望美國加入對話，擴展為三國磋商機制。

其次，拉攏韓國牽制中國。2010 年 12 月美日聯合舉行的軍事演習中，韓國首次以觀察員身份觀摩，這一舉動意味著日韓軍事關係的拉近。2011 年 1 月 10 日，日韓就談判締結《物資勞務相互提供協定》(ACSA)和《軍事情報保護協定》(GSOMIA)等達成一致意見，<sup>88</sup>以實現日韓兩國在軍演和聯合國維和行動中的物資共用和更好地預防軍事資訊的洩露，儘快推進日韓在安保領域的合作。

再次，聯合澳大利亞和印尼牽制中共。2011 年 4 月 21 日，澳大利亞總理吉拉德訪日，雙方同意在加強核能安全、推動開發和利用清潔能源方面進行合作。吉拉德還表示，日本和澳大利亞是真正的朋友，日澳關係並不僅僅限於經濟和戰略聯繫。兩國均有意推動雙邊安全與防務合作，有可能在年底前就安保合作達成新的見解。2011 年 6 月 17 日，日本首相菅直人和印尼總統蘇西洛在東京舉行會談，兩國一致同意在麻六甲海峽和南海等海域就打擊海盜和安保問題等進一步加強合作。<sup>89</sup>雙方之所以加強戰略合作關係，原因之一在於雙方要聯手對付在南海有重要利益、正在崛起的中國。總之，日本極力加強與中國周邊國家的合作關係，透過雙邊、多邊關係，企圖全面孤立、牽制中

---

<sup>87</sup> 張永阜，〈試析日本－印度廣泛經濟夥伴協議之發展〉，《經貿法訊》，第 115 期，2011 年 4 月 1 日，頁 2。

<sup>88</sup> 〈日韓對加強彼此同盟關係顯現矛盾〉，《BBC 中文網》，2011 年 1 月 12 日。  
[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/01/110112\\_japankorea\\_bytongqian.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/01/110112_japankorea_bytongqian.shtml)(檢索日期:2012/06/11)

<sup>89</sup> 〈日本牽制中國亞洲區影響力 媒體：日本擬拉攏印尼〉，《星洲日報》，2011 年 6 月 17 日。<http://www.sinchew.com.my/node/208769>(檢索日期:2012/06/11)

國。

### 三、「空海一體戰」的實踐

「空海一體戰」構想的提出，是美國為其主導亞太事務，維護其戰略利益和固有優勢，提前進行的一種主動的戰場設計。在美軍看來，其在研發及陸續裝備的一系列新式作戰平臺和武器載台，將足以改變 21 世紀的戰爭規則。<sup>90</sup>美軍適時推出「空海一體戰」作戰構想，其用意就在於充分把握和利用在發展下一代常規武器技術方面的先機優勢，針對西太平洋地區軍事形勢發展變化，在海上、空中、電磁、太空、網路等全領域，對其武裝力量進行作戰綜合集成，重新調整和制定作戰規則，將軍事技術優勢及時轉化為戰爭規則制定上的先機優勢，進而把握戰爭準備的主動權。美軍認為先進軍事技術與基於先進軍事技術的聯合作戰規則相結合，將確保美軍在未來幾十年內握有在西太平洋上的全面軍事優勢。而與各國強化聯盟乃是「空海一體戰」成功的關鍵。

另外，從 2010 年新防衛計畫大綱及 2011 年美日聯合發表的共同戰略目標中，也可以清楚地看出這一點。新大綱中明確表示：為確保日本的和平與安全，美日同盟必不可缺；駐留在日本的美軍，在出現突發事態時可以發揮遏制力和應對力的作用；美日同盟對於日本有效應對多邊安保合作和全球安全保障課題來說非常重要。<sup>91</sup>鑒於美日同盟的這種意義，日本必將積極採取措施，深化並發展美日同盟，使之更加適應和應對新的安保環境。2011 年 4 月 1 日公佈的日本《2011 年外交藍皮書》也呼籲加強美日同盟，將其作為日本外交的基石，構建新時期的美日同盟關係。<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Jan Van Tol, "Airsea Battle", p.6.

<sup>91</sup> 〈日安全保障會議決定:平成 23 年度以後防衛計畫大綱〉，2010 年 12 月 17 日。  
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.pdf>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>92</sup> 〈日島嶼表態挑釁鄰國 外交藍皮書籲改善日中感情〉，《環球時報》，2011 年 4 月 2 日。  
<http://www.oursteps.com.au/ss/?action-viewnews-itemid-50409>(檢索日期:2012/06/11)

因此，為了今後更好地掌控釣魚台的主動權，日本必將抓住美日同盟。當然，美國也有同樣的戰略訴求。當今美國反恐戰線收縮，戰略重心從歐洲向亞太地區東移，重拾冷戰時期「島鏈封鎖」戰略，企圖圍堵、遏制中國的崛起。所以，強化沖繩海空戰略基地，利用釣魚台這個戰略「鏈環」，是美國軍事戰略調整的必然選擇。美國戰略重心東移，將釣魚台作為戰略棋子，<sup>93</sup> 既把日本加入島鏈戰略，又可操控中、日間關係，以坐取美國在西太平洋的戰略利益。因此，美國之所以從「模糊、中立」到「小心介入」，轉而「高調支援」，公然宣佈《美日安保條約》適用於釣魚台，並同日本舉行「奪回離島」的軍演，這都是隨其戰略利益的需要而調整的結果。

2010 年 9 月 7 日，在釣魚台黃尾魚海域，日本海上保安廳巡視船非法攔截中共漁船，造成的「撞船事件」後，駐美日軍活動頻繁。同年 9 月 21 日，以佐世保基地為母港的美軍掃雷艦「保衛者」號(排水量 1312 噸)駛入了沖繩縣宮古島市的平良港。美軍艦此前曾於 2007 年 6 月和 2009 年 4 月停靠沖繩縣與那國島和石垣市，而駛入平良港則尚屬首次。沖繩縣政府認為，「除緊急時期外，美軍應主動避免使用民用港口」，<sup>94</sup>並向美方提出停止停靠的要求，該艦 24 日出港。同年 9 月 23 日，希拉蕊·克林頓國務卿與前原誠司外相會談時表示，這些島嶼「很明確適用於美日安保條約」。<sup>95</sup>這是美國國務卿首次作出這種表態。同年 9 月 29 日，美國駐沖繩海軍陸戰隊在漢森軍營的演習場開展訓練，出動快速反應部隊，使用沖繩普天間美軍機場的運輸直升機救援傷患。

---

期:2012/06/11)

<sup>93</sup> 〈王裳:日美澳三國舉行聯合軍演〉，《資訊時報》，2011 年 7 月 1 日。

<sup>94</sup> 〈平成床屋談義 町の噂その 352〉，《政治經濟》，2010 年 9 月 23 日。  
<http://unkar.org/r/asia/1284817327>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>95</sup> 〈中國漁船與日本巡邏船釣魚島相撞事件〉，《維基百科》。  
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B7%A1%E9%80%BB%E8%88%B9%E9%92%93%E9%B1%BC%E5%B2%9B%E5%86%B2%E6%92%9E%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%B8%94%E8%88%B9%E4%BA%8B%E4%BB%B6>(檢索日期:2012/06/11)

美國海軍陸戰隊公佈的《2011 會計年度海軍陸戰隊航空計畫》指出，將從 2012 年開始在美軍普天間機場(位於沖繩宜野灣市)部署 MV-22「遙鷹」傾轉旋翼機，部隊名稱為第 561 傾轉旋翼中隊。<sup>96</sup>該計畫顯示：作為部署在普天間機場的 24 架 CH-46 運輸直升機の後繼機型，將在 2012 年 10 月和 2013 年 10 月分別部署兩個中隊。海軍陸戰隊的飛行中隊一般由 12 架飛機組成，因此推測將部署 24 架「遙鷹」，以增強美軍在該地區的作戰能力。

據日本共同社報導，美日曾於 2006 年在硫磺島附近海域實施以尖閣諸島遭受武力進攻為假想的演習，演習動用了美軍航母。美日兩國 2009 年就制定了 2010 年 12 月舉行美軍與日本自衛隊聯合軍事演習，以日本的島嶼遭遇進攻為假想。<sup>97</sup>

2010 年 10 月 6 日，日本首相菅直人在眾議院全體會議上就美日 12 月舉行島嶼防衛聯合軍演表示，「沒有假想尖閣諸島(釣魚台列島)的事件實施演習的計畫」。<sup>98</sup>儘管如此，歐巴馬政府執政後，日本政府反復確認美國關於尖閣列島(釣魚台列島)適用於《美日安全條約》，以及「釣魚台撞船事件」後，美日在東海展開大型聯合軍演的目的很不尋常。

#### 四、中國反介入戰略的影響

2010 年中國取代日本成為世界第二大經濟大國，中國認為，除非

---

<sup>96</sup> 陳淑娟，〈國際/美軍擬 2012 年在日本沖繩部署“魚鷹”飛機 日反對〉，《中央日報網路報》，2010 年 10 月 2 日。

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=101307992](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=101307992)(檢索日期:2012/06/11)

<sup>97</sup> 〈釣魚台海域外船 我將驅離 美日將演習奪回釣魚台〉，《旺報》，2010 年 10 月 4 日。

<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!kbJNfuKGHwI98ybjbIFQHFcA/article?mid=141630&sc=1>(檢索日期:2012/06/11)

<sup>98</sup> 〈菅直人稱美日軍演不針對釣島〉，《今日新聞》，2010 年 10 月 7 日。

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4E9vIHIIhQ8J:big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2010-10/07/c\\_12634927](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4E9vIHIIhQ8J:big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2010-10/07/c_12634927)(檢索日期:2012/06/11)

美國國家安全戰略觀念發生改變，否則，不管中國採取何種政策，實行何種制度，跟美國多麼友好，美國作為「世界老大」在內心深處都可能本能地把中國視為最大的挑戰者。對美國來說，合理的選擇之一，是促使日本與鄰國和平協商解決領土爭議，建立睦鄰共贏的友好關係。如果美國從眼前維繫美日同盟的現實需要出發，利用日本與周邊鄰國的領土爭議，從而引發軍事對抗，最終可能導致日本放棄和平發展道路，而美國必將面臨與日本軍事對抗情勢。<sup>99</sup>

然而在釣魚台群島問題上，日本借助美國，對中國加強「警戒監視」。從這個意義上講，2010 年末出版的日本防衛計畫大綱及其未來的戰略走向會否逆世界潮流而動，美國今後在釣魚台問題上究竟扮演何種角色，都會影響未來中美日關係的前景，十分值得關注。

美國深諳釣魚台對中、日兩國的價值，釣魚台主權的繼續懸置，既可以防止中、日兩國走得太近，又有利於美國的隨時介入。這樣，一方面可能助長日本陰謀攫取釣魚台的野心，對中、日關係產生一定的消極影響；另一方面，「美國因素」的介入，對於中、日釣魚台爭端未來的解決也會增加一定的難度。

近年來，隨著中國海軍從「近海」走向「遠洋」，美日加強了對第一島鏈的封鎖，以阻止中共海軍越過第一島鏈走向遠洋，防止中國海軍對美日造成威脅。特別是隨著日本在美國全球軍事部署中戰略地位的不斷提升，日本成為美國對中國遏制的先鋒，也是美國利用島鏈封堵中國拓展戰略空間的重要環節。因此，近幾年舉行的美日聯合演習中雙方非常重視海峽封鎖，重點區域反潛科目的演練，有針對性地強化了對中國潛艦等衝出島鏈的封鎖能力。

## 陸、結語

從以上有關釣魚台群島的地理位置、資源蘊藏，及其重要的海線

---

<sup>99</sup> Brad Glosserman, Carl Baker, "Comparative Connections a Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations," *Pacific Forum*, CSIS, Honolulu, Hawaii Vol. 12, No. No.3, October 2010, p.3.

與軍事作戰重要性，並牽涉到中、日、美、臺等四方關係，顯示未來事件的發展，牽動整體東亞戰略情勢與區域安全格局。本文首先回應前言所設定的四個命題，其次，再提出台灣面對釣魚台主權爭議應該具有的思維與策略。

針對**命題 1**.釣魚台爭議牽涉的直、間接行為體包含美、中、日、台四方，因此，釣魚台主權問題牽動亞太區域安全發展；主要在於中、日、臺三方都宣稱擁有釣魚台的主權，但是，實際行政管轄操之在東京。從台日兩方而言，雙方重是漁業談判，不涉及主權問題；中、日兩國而言，基於北京實力增長、民族主義的意識型態，加上海權擴張，產生目前兩國之間的漁政與巡邏船之間的紛爭；美日方面也是基於華盛頓重新圍堵中國，美日安保條約重新有了新的意涵，是以，釣魚台紛爭牽動東亞，甚至亞太區域安全發展。

**命題 2**.基於資源（能源、漁權、交通線）需求迫切性升高，中、日兩國產生一種「排他性」效應；由於新國際海洋法的規範，任何島嶼擁有者，證明其有效管理、持續統治，就能有 12 浬領海、200 浬專屬經濟區與 350 浬大陸架的權利，又加上此地區運藏豐富的油源，遏制關鍵的海上交通運輸線，對於中、日兩國而言，既存東海油田爭議，長期以來都無法有效「擱置爭議、共同開發」，面對釣魚台群島爭議，以及民族主義的情緒，以致於雙方產生互不相容的「排他性」作用。

**命題 3**.釣魚台位於西太平洋第一島鏈，與中國海軍力量是否能夠「東破」太平洋，存在關鍵互連作用，相同的也是日本「南擴」的前沿，產生典型的海權勢力碰撞效應；日本近幾年來面對中國是力崛起，海軍力量跨越太平洋走向印度洋印象深刻。尤其解放軍潛艦頻繁進出第一島鏈，讓日本倍感壓力，主要在於雙方對於海權擴張的互斥性。從北京方面言，「東出」西太平洋第一島鏈才能有效捍衛其海洋利益，保護其能源運輸安全線，並從而開發海洋資源，完整確保其「內海戰略」的效用；從日本角度言，釣魚台涉及南方海域的安全，以及廣大

專屬經濟區的完整性，更是基於美日安保條約能否有效推動的試金石。

**命題 4.**「美國因素」可能超越爭端當事國影響力，與釣魚台群島未來有著深不可分的關係。美國在東亞地區政治上的利益訴求是保持其在該地區的主導地位，參與並有能力拿到朝鮮半島、台灣海峽和南海這三大潛在衝突「熱點」的主導權，防止東亞地區有任何勢力挑戰美國的權威。近期基於「中國崛起」的實質效應，華盛頓認定北京已成為其在東亞「政治領袖」地位的挑戰者。因而，美國介入釣魚台群島領土爭端和主權歸屬問題，使之成為遏制中國的「政治籌碼」。對此，中國外交部表明中方立場：釣魚台及其附屬島嶼自古就是中國固有領土，中國對此擁有無可爭辯的主權。美日安保條約作為雙邊安排，不應損害包括中國在內的利益。

由此可見，不管對中國和日本的單方面情況，或是對雙方共同面臨的問題加以分析，均可得出同一個結論：**中、日兩國無法達成將釣魚島爭端提交國際司法解決的共同同意**。因而，對中、日兩國而言，通過仲裁或訴訟的方法解決釣魚島爭端的可能性微乎其微，所以，通過軍事手段就變成一種重要選項。

至於如何透過軍事解決釣魚台的爭議，從戰略類型學角度言，對亞太區域安全而言，釣魚台最大的衝突在「第三類型」、「第四類型」次之、「第二類型」再次之。由此看來，似乎釣魚台的歸屬「決定權」並非操之在中、日手上，亦即非爭端國的域外國家，可以發揮巨大影響力，主要原因在於，中、日兩國能量相當(均勢)，而美國的態度自然產生關鍵重要作用。

至於台灣方面如何面對此種變遷中的釣魚台情勢，其實台灣可運行「雙軌戰略」：對北京方面可堅持釣魚台屬台灣，在中、日衝突中，可運用外交手段加以抵制，對於「中國威脅論」周邊各國將產生影響，我可能易獲得較多共鳴。對日本，可從美國下手，直接向美國表態，釣魚台屬台灣，但是不可讓美國有中、台合作的疑慮，且在中、日衝



突中，只要美國與日本聯盟行動，台灣應適時給予美軍支援，但是必須與日本切割，避免使中國將釣魚台問題轉向台灣問題。其中，台灣核心的目標是清楚告訴爭端國，釣魚台是台灣所屬，無可爭辯。我可採取抗中(外交)、冷日、合美(軍事、外交)的策略，以保住釣魚台不為他國佔領。

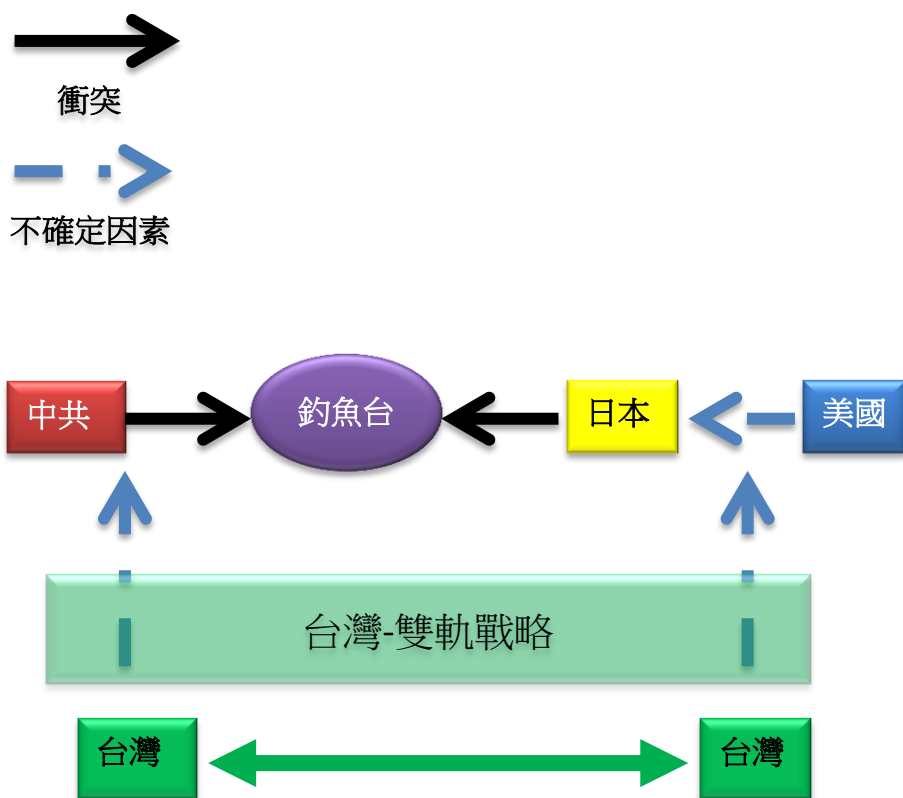


圖 20：雙軌戰略示意圖。  
筆者自繪。

## 釣魚台問題與兩岸關係

董立文（中央警察大學公共安全系副教授）

張宇韶（致理技術學院兩岸經貿中心助理教授）

### 壹、前言

釣魚台問題，是第二次世界大戰結束後所遺留下來的歷史問題，在本質上，屬於傳統安全的領土爭議；但是，似乎台、日、中三方政府都把釣魚台問題提升到整體國家安全的高度來思考，但是每次危機事件發生時，卻在具體的處置方法上，三方政府都以非傳統安全的方式來因應，於是，為什麼一個傳統安全的問題，卻要用非傳統安全的方式來處理？這是本文提出來的主要疑問。

其次，從東亞安全結構的地緣政治上來看釣魚台問題，它恰巧處於美國在東亞所建構的第一島鏈防線之上，於是，釣魚台問題就不只是釣魚台本身的問題，而是涉及國家整體安全戰略的問題，在實際的外交折衝上，首先面臨的就是到三對關係的連動：台日關係、兩岸關係與中日關係的連鎖反應。再者，任何的因應作為上，三方政府一定都會考慮到美國的態度及其可能的反應，美國作為隱形的第四者，其利益相關者的主導角色似乎也很明顯。

最後回歸到兩岸關係，在影響兩岸關係的四大因素（國際層面、國內發展、兩岸互動與價值觀認同）中，釣魚台問題包含在國際層面裏，但是在影響兩岸關係的國際因素中，顯然，相對於美國的對華政策，歐盟、東協與日本的對華政策而言，釣魚台問題是非常次要，甚

至是邊緣化的議題，既使在當事國，日本的對華政策與中國的對日政策裏，似乎都不是一個能影響全局的議題下，釣魚台問題對兩岸關係的影響，似乎同樣的被邊緣化，而不能影響全局。

基於這種觀察，本本將進一步的討論，處理釣魚台問題的安全觀為何？為什麼釣魚台問題不太會影響兩岸關係，以及合作性安全觀，為什麼較適用在釣魚台問題。本文認為，正式由於釣魚台問題的邊緣化性質，使得台、日、中三方政府可以用非傳統安全的方式來因應，也使得合作安全觀得以有機會適用在釣魚台問題。

## 貳、安全研究的典範修正及其意義

### 一、安全研究的轉折

長期以來，在西方學術界存在關於國際安全理論探索有兩點基本看法：(一)國際關係領域有著關於安全研究的理論分析傳統。(二)安全理論問題不會消失，其重要性將與日俱增。而就現實主義及傳統安全觀而言，安全是人類社會得以生存和發展的首要條件，也是國際關係理論所要研究的主要問題。就國際關係而言，安全不啻即為國家安全。<sup>1</sup>

從一開始，美國國家安全政策的制訂就導引了安全研究的走向，1947年通過「國家安全法案」(The National Security Act of July 26, 1947)，創造了由總統所領導的「國家安全會議」(National Security Council)，規定了國防部長、國家軍事體制、陸軍部、海軍部和空軍部的條款，協調外交政策與國防政策<sup>2</sup>。其後制訂圍堵戰略，系統地提出了圍堵蘇聯的主張<sup>3</sup>。圍堵戰略帶來了四十年的冷戰，也塑造出冷戰邏輯下的

---

<sup>1</sup> 張亞中、孫國祥，「亞太綜合安全：台灣安身立命之所基」，*亞太綜合安全年報*（台北：2002年），頁3。

<sup>2</sup> History of the National Security Council, 1947-1997, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html>>.

<sup>3</sup> George F. Kennan, *American Diplomacy* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 175.

國家安全戰略。這是制定國家安全戰略最早的國家，而這個法令與戰略開啟了二次世界大戰結束後「國家安全」研究的黃金時期。

1948 年國際政治學宗師 Hans J. Morgenthau 指出：「國際政治的主要考量是以權力來界定利益」<sup>4</sup>。爾後安全研究的集中問題就是對國家利益的計算與辨識，誠如 Michael G. Roskin 所說的：「國家安全政策是指從事保護與防衛利益的行動與選擇」<sup>5</sup>。隨著冷戰的升級，眾多學者致力於發展整合架構，把軍事策略與其他次領域的大戰略，包括外交與政治都結合起來。如此，安全研究成為一個在國際系統脈絡下分析國防與軍事政策的研究<sup>6</sup>。按照 Stephen Walt 的理解：「所謂的安全就是指國家安全—被他人的武力所威脅，靠自己的軍事力量來保衛…安全研究呈現使用武力的條件，使用武力影響個人、國家與社會的方式，及國家為了準備、預防或從事戰爭的政策」<sup>7</sup>。Joseph Nye 與 Sean Lynn-Jones 也認為：「安全研究集中問題就是關切國際暴力」<sup>8</sup>。新現實主義的 Kenneth Waltz 則主張：「國家的行為總是籠罩在暴力陰影中，由於有些國家會使用武力，結果使得所有國家都要準備使用武力」<sup>9</sup>，從這點而言，David A. Baldwin 認為：「最重視安全研究的是新現實主義，他們認為安全是國家首要的動機與目標」<sup>10</sup>，因而，現實主義與新現實主義的區別，就是從關注權力轉向關注安全，但是有一點沒有改變，

---

<sup>4</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, Revised (New York: Alfred A. Knopf, 1978), Chapter 1.

<sup>5</sup> Michael G. Roskin, *National Interest: From Abstraction to Strategy* (Carlisle, Pa.: US Army Strategic Studies Institute, 1994).

<sup>6</sup> Tom Lansford, Robert J., Jr. Pauly, Jack Covarrubias, op. cit., p. 12.

<sup>7</sup> Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (1991), pp. 211-239.

<sup>8</sup> Joseph S. Nye, and Sean Lynn-Jones., "International Security Studies: A Report of A Conference on the State of the Field," *International Security*, Vol. 12, No. 4 (Spring, 1988), pp. 5-27.

<sup>9</sup> Kenneth Waltz. "Anarchic Orders and Balances of Power," *Theory of International Politics* (Boston: McGraw-Hill, 1979); reprinted in G. John Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 5th ed. (New York: Pearson Longman, 2005), p. 60.

<sup>10</sup> David A. Baldwin "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed., by David A. Baldwin. (New York: Columbia University Press, 1993), p. 33.

此即對利益的永恆強調。

綜合以上的討論可以發現，冷戰為邏輯，國家為主導，利益為取向，敵國為對象，為戰爭做準備是國家安全研究的核心內容。因而，安全研究就如同哥本哈根學派 Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde 等人所說的：「傳統安全研究模式的思考產物— 國家中心論以及圍繞軍事—政治面向而組織起來的利害關係」<sup>11</sup>。當然，新、舊現實主意的安全觀在發展過程中不斷受到「理想主義」與「新自由主義」的挑戰。

約在後冷戰時期，隨著後冷戰與經濟全球化的發展，安全研究的理論已從「形成期」、「發展期」進入了「變化期」，<sup>12</sup>安全研究領域大量出現諸如「人的安全」、「綜合安全」或「非傳統安全」的主張與研究方向，可以被概稱為「新安全觀」<sup>13</sup>；安全理論的核心假設與問題意識的歧異，遂產生「狹義派」與「擴大派」的爭辯。爭執的焦點有二：第一，「國家」是否為安全研究中唯一的指涉對象；第二，安全研究是否應該只限定在軍事層面，以維持此一領域的一致性。擴大派除了認為的主張太過狹隘，完全忽略了其他可解釋安全的理論；此外，

---

<sup>11</sup> Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security : A New Framework for Analysis* (Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 1997).

<sup>12</sup> 倪世雄指出國際安全研究，自 1945 年以來，國際安全研究隨著國際政治氣候的變化，有起有伏，經歷了三個演變階段：1.形成期(20 世紀 50 年代至 60 年代)。國際安全研究所依託的背景是冷戰時代的兩權政治關係和安全關係，研究重點是軍事戰略和理論問題。2.發展期(70 年代至 80 年代)。1973 年的石油危機給國際安全研究帶來推動。3.變化期(90 年代以後)。冷戰的結束無論是在內容上還是在理論上都給國際安全研究帶來了歷史性的變化。研究課題出現了進一步「綜合」趨勢，戴維·鮑德溫稱之為「國際安全的多層面研究」(mulit-dimensionality)。倪世雄，**當代西方國際關係理論**，(上海：復旦大學出版社)，頁 435-436。

<sup>13</sup> 相關討論可參閱林碧炤，「台灣的綜合安全」，**戰略與國際研究**，第 1 卷第 1 期(1999 年 1 月)，頁 1-15；陸忠偉主編，**非傳統安全論**，(北京：時事出版社，2003 年)；Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde, op. cit.; *Concepts of Comprehensive and Cooperative Security*, CSCAP Newsletter, Nember 6 (June 1997); Luis Lauredo, "New Approaches to Hemispheric Security" (January 31, 2001), U.S. Department of state, <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm>>; Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, Vol. 26, No.2 (Fall 2001), p. 87-102.

安全所涵蓋的範圍必須適時擴大以符合國際政治的變化趨勢。<sup>14</sup>在研究範圍的界定上，擴大派學者認為，任何對人類生存可能產生威脅的議題，如生態環境惡化、糧食能源短缺、種族衝突、恐怖主義、疾病傳播，甚至貧窮問題都應該納入國際安全的研究範圍。此外對國家安全的威脅既有可能來自國外，也有可能來自國內：冷戰結束後在世界各地相繼爆發的種族與宗教衝突並非外國以軍事力量干涉所致，卻讓這些地區人民的生命財產備受威脅。<sup>15</sup>

## 二、新安全觀的倡議及其意義

雖然安全觀的爭論並未產生任何共識，但自此之後繼續研究「國家如何免受軍事威脅」的狹義派與強調「維護人類生命與生存環境」的擴大派已成為 1990 年代中期 之後國際安全研究範圍與研究對象上的兩個不同派別。<sup>16</sup>但這些理論爭辯的內涵，已經將傳統的安全研究轉型進入「新安全觀」的思維架構下。<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Edward Kolodziej, "The Renaissance of Security Studies ? Caveat Lactor!" *International Studies Quarterly* 36 ,(1992),p.421. David Baldwin , "Security Studies and the End of the Cold War" *World Politics* 48, October (1995),pp.133-134.

<sup>15</sup> 陳牧民，**國際安全理論-權力、主權威脅與威脅**，（台北：五南出版社，2009 年），頁 22。

<sup>16</sup> 同前註，頁 23。

<sup>17</sup> 相關討論可參閱林碧炤，「台灣的綜合安全」，**戰略與國際研究**，第 1 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 1-15；陸忠偉主編，**非傳統安全論**，（北京：時事出版社，2003 年）；Joseph S. Nye, and Sean Lynn-Jones., "International Security Studies: A Report of A Conference on the State of the Field," *International Security*, Vol. 12, No. 4 (Spring, 1988), pp. 5-27. ；Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (1991), pp. 211-239. ；Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde, op. cit.; Concepts of Comprehensive and Cooperative Security, *CSCAP Newsletter*, Nember 6 (June 1997); Luis Lauredo, "New Approaches to Hemispheric Security" (January 31, 2001), U.S. Department of state, <  
<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm> >; Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, Vol. 26, No.2 (Fall 2001), p. 87-102.

從歷史演進的角度來看，由於戰爭對各國安全造成主要與長期的威脅，因此在對於安全的認知上常把國家安全與軍事安全劃上等號，各種政治、經濟與其他安全要素都成為軍事國防外交政策的附屬品物。<sup>18</sup>而此種以「國家中心」來思考安全的方式，在冷戰結束後因為國際互賴提升，以及無政府狀態衝突持續擴散(如大規模或有組織戰爭減少、區域性及非傳統性低強度衝突增加、次國家團體與跨國間磨擦和緊張關係提升)下有了重大改變。

新的安全理論在於啟發人們，意識到國家角色與職能轉換之現實，發現到更確切的安全觀念，不應該只是環繞在主權國家中心論的自我利益來理解；甚至可以理解這是政治學「國家中心論」朝向「社會中的心論」修正的趨勢。另一方面，若要獲得真正的安全，已經不能只期望建立在犧牲他人利益之上，因為在許多安全實踐的經驗模式中不難發現，透過人民與社會關係甚至於他國的整體安全，國家自己能得到更多具體的安全。所以，安全是一種互為主體社會建構觀念，許多的安全威脅、指涉的客體以及具體安全措施，其實都已可以通過人們主觀觀念成為各種可能與易變的。<sup>19</sup>

針對新安全觀的提出及其意義，董立文認為這是後冷戰時期，安全研究領域大量出現諸如「人的安全」、「綜合安全」或「非傳統安全」

---

<sup>18</sup> Barry Buzan ,People ,State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era (Hemel Hempstead ,Hertfordshire :Harvester Wheatsheaf ,1991),p162.

<sup>19</sup> Ken Booth “ Security in Anarchy :Utopian Realism in Theory and Practice” , *International Affairs*, Vol, No.3,1991,p.537.

的主張與研究方向的一種概括。<sup>20</sup>鄭端耀則認為，新安全觀的特點有三：首先、國家安全已非一國之力可單獨括維護，而且軍事力量非可靠憑藉。其次、國家安全非單一固定化含義，而是具有多元性內涵，同時安全感的認知與需求，可能較具體安全措施更重要。最後、國家安全應建立在互動、互利、和互信的基礎上，而且唯有如此，安全空間才得以增長，和平較能持續。在此背景下，國家安全與國際或區域安全有密切的互動關係，國際成員應經由開放合作方式、包容共存原則和共同參與過程，來面對安全威脅的挑戰，共謀解決之道。<sup>21</sup>

### 三、中共對於新安全觀的認知與實踐

中國認為後冷戰的國家安全問題，應以和平方式解決國家之間的分歧與爭端，不訴諸武力或以武力相威嚇，以對話協商促進建立相互瞭解和信任，通過雙邊、多邊協調合作尋求和平與安全。<sup>22</sup>另外，確立以經濟安全為核心的新安全觀(即以綜合安全為內涵、合作安全為手段)，配合多種措施(包含睦鄰外交與加入國際組織)，期藉以擴大共同利益、建立相互信任措施、增強經濟合作，以謀求未來具體的國家安全。<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> 董立文，「解析國土安全概念」，第一屆「國土安全學術研討會」，警察大學國土安全研究中心主辦，民國九十六年，十二月七日。

<sup>21</sup> 鄭端耀，「新型安全觀與兩岸關係」，**社會建構論與兩岸關係：理論與實踐的對話**（台北：當代思潮系列座談，政大國關中心主辦，2001年），頁13。

<sup>22</sup> 〈中俄關於世界多及化和建立國際新秩序的聯合聲明〉，**人民日報**，1997年4月24日，版1。

<sup>23</sup> 王勇，「論中國的新安全觀」，**世界經濟與政治**，第1期（1999年1月），頁42-45；高桓，多極化世界需要樹立新安全觀，**國際政治與安全**，第11期（2000年11月），頁22-27。



表 1 傳統安全觀與中共「新安全觀」的比較

	傳統的安全觀	中共的新安全觀
安全威脅來源的認知	軍事實力	動機
維護國家安全的途徑	加入軍事同盟	增加信任、共同利益的聯繫(合作安全)
國家安全的目標	國家生存(追求霸權)	國際和平(共同安全)
安全的內容	軍事	政治、經濟、軍事 (綜合安全)
安全的核心議題	軍事實力	互利、互信、平等、 合作
安全的概念	絕對安全 (追求國家安全)	相對安全 (國際安全與國家安全是互通的)

資料來源：閻學通，**美國霸權與中國安全**，(天津：天津人民，2000年)，頁 101-103；吳英明、林麗香，**全球化與中國新安全觀**，**國立中山大學社會科學季刊**，第 2 卷 3 期(2000 年 3 月)，頁 15；轉引自張景台，「試論中共新安全觀的理論與實踐」，**聖約翰學報**，第 23 期(2006 年 7 月)，頁 329。

深入分析，中共的「新安全觀」反映了後冷戰時期與安全，各國間逐步提高的互賴性與安全議題的共通性，促使各國必須一致來解決複雜的安全問題，同時也透露出中共對於和平的企求，傾向於透過對話、協商、合作、信任的和平方式來擴大共同利益，並藉此突顯冷戰思維

下軍事安全和軍事同盟所帶來的敵對性。<sup>24</sup>

若從多邊主義與新安全觀的關係，可發現中共安全合作其目的有三：維護區域和平，以提供有利於中共現代化建設的發展環境，同時不斷增強綜合國力，並以其急遽成長的經濟實力來獲取政治、軍事安全，且鞏固大國地位，以及聯合諸國之力抗衡美國與日本「遏制中國」並成為區域霸主的意圖。又若以新自由制度主義觀之，冷戰結束後，亞太地區政治相對穩定，經濟發展，安全情勢趨於緩，並形成以對話和協商為主要特徵的區域安全合作模式。<sup>25</sup>

值得注意的是，總體而言，中共對安全的認知與對威脅的判斷，還是很傾向傳統的主權、領土與軍事，既使在 04 年「國防白皮書」提出：「傳統和非傳統安全問題」，但也同時強調「軍事因素對國際格局和國家安全的影響上升。軍事力量對保障國家安全的作用進一步凸顯」。08 年「國防白皮書」提出「生存安全與發展安全」，則是重回毛澤東與鄧小平時代的觀點，毛澤東的「中國要生存」、鄧小平的「中國要生存要發展」的國家安全觀令外界都有深刻的印象<sup>26</sup>。因此，08 年又再次提出「中國把捍衛國家主權、安全、領土完整，保障國家發展利益和保護人民利益放在高於一切的位置」。

---

<sup>24</sup> 邱昭憲，**冷戰後中共的安全觀與東亞安全合作**（國立政治大學東亞研究所，碩士論文，1999 年 7 月），頁 48。

<sup>25</sup> 張亞中、孫國祥，**前揭文**，頁 29-30。

<sup>26</sup> 胡錦濤在紀念毛澤東誕辰 110 週年座談會的講話，新華網，2003 年 12 月 29 日，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/jnmzd/470254.htm>。相關的討論可參閱卿文輝，孫輝：「後冷戰時代的中國國家安全」，載《戰略與管理》，2001 年第 1 期，第 1-9 頁；張學明，**冷戰後國家安全觀的變化**，（北京：國防大學出版社，2003）；徐焰，**中國國防導論**（北京：國防大學出版社，2006 年 10 月）

中共的「新安全觀」與其他的各種安全觀既有重疊又有區隔，若從解放軍領導階層甚至是總書記的表述來看，不但不能用「新安全觀」來概括說明中共安全觀的演變，反而，中共的安全觀似乎越來越向「舊的」、「傳統的」安全觀靠攏。九十年代後的中國國家安全政策制定，或許注意到新安全觀的理念及其所談的現象，並也使用了某些新安全觀的術語，但是，冷戰邏輯，國家主導，利益取向，敵國對象，戰爭準備仍是國家安全政策的核心內容。

## 貳、新安全觀與合作安全

### 一、合作安全的理論內涵

沿襲傳統安全的思維，但傾向以合作而非對抗的方式處理安全議題則是合作安全的基本假設。合作安全的出現的主要原因是因為冷戰結束，東西陣營之間的意識型態對抗不再是國際關係的核心議題，因此歐美部份參與安全事務決策的政治領袖開始倡議各國應該以協商、預防、合作的方式面對未來共同的安全威脅。

相對傳統「集體安全」(Collective Security)與「安全合作」(Security Cooperation)等概念最大不同在於：「合作安全」強調的是在沒有共同敵人的情況下，依據共同的利益與需要進行安全上的合作，以確保合作者之間相互的安全。<sup>27</sup>換言之，合作安全被看作是除

---

<sup>27</sup> 蔡茂林，論兩岸交流衍生之非傳統安全問題（國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文，2006年），頁26。

了軍事同盟之外的另一種可供選擇的安全合作模式。人們通常把合作安全定義為通過合作尋求安全，這種定義過於籠統，因為任何一種安全合作機制都符合這個標準。就其本質來看，合作安全就是國家之間以平等互信為基礎，以漸進的雙邊和多邊合作方式實現共同安全和綜合安全目標。合作安全具有開放性和非排他性特點，不針對第三方，合作形式靈活多樣，既可以是多邊主義的，也可以是雙邊主義的。

美國前國防部長裴利(William Perry)將合作安全定義為「以共同協商並欲獲得共同利益的方式，投入在軍事力量上關於規模、技術內涵、投資方式及實際行動上的合作」。<sup>28</sup>澳洲外長 Gareth Evans 指出合作安全幾個重要的構成要素：諮商性(consultation)、相互性(reliability)、透明性(transparency)以及預防性(prevention)，強調安全政策要持續長存有賴於社會利益團體、國家、以及區域組織必須進一步合作。<sup>29</sup>他進一步闡釋合作安全的意義為協商而非對抗，以建立信心措施及對話方式確保彼此安全；「合作安全」是一種廣泛實現安全的途徑，合作範圍是多層次的，合作方式是漸進的。他強調的是確保而不是威懾，是開放性而不是排他性；他不限制成員範圍，偏好多邊主義而不是雙邊主義，強調通過非軍事方式解決問題，而不強調軍事手段；認為國家是安全體系中的主要行為體，但是同時認為非國家行為具體有重要的作用；不需要但是也不排斥建立正式制度；最重要的是，它強調在多邊基礎上建立「對話習慣」的作用和意義。<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> 轉引自陳牧民，**前揭書**，頁 30。

<sup>29</sup> Gareth Evans, "Cooperative Security and Intra-State Conflict," *Foreign Policy*, No.96(fall 1994), pp.1-4

<sup>30</sup> Ibid.

就操作面而論，「合作安全」包含三個重要面向（1）議題的包容性：強調安全合作所包括的參與者與議題範圍；（2）對話的習慣：強調建立有效且暢通的成員間對話管道；（3）合作的實踐：強調當代安全問題已不再是一國可獨力承擔或面對，而行為者（國家與國內行為者）將透過更為具體的合作，共同克服安全問題。<sup>31</sup>整體而言，「合作安全」強調透過將軍事安全與非軍事安全相互結合的漸進過程，國家必須尋合作、對話的途徑來維持國際安全。<sup>32</sup>

## 二、東亞的合作安全

「合作安全」，是目前有關討論如何建構亞太集體安全文獻中，最常被提出與比較有創意的安全概念，認為各國應以相互合作的方式面對安全以及處理安全問題，鼓勵各國經由對話和對手和平交往，以相互合作為基礎建立安全體制。<sup>33</sup>

冷戰後東亞地區基本維持了和平與穩定，儘管人們還難以全面認識東亞和平與穩定的條件，但是可以預見的是，只有把東亞國家的安全關係建立在一系列明確的規範和規則基礎上，東亞和平才有可能得到較長時間的維持。這就需要東亞國家發展制度化的安全合作。冷戰時

---

<sup>31</sup> Paul B Stares, ed. *The New Security Agenda :A Global Survey* ,(Tokyo: Japan Center for International Exchange,1998),p178.David Capie and Paul Evans, *The Asian—Pacific Security Lexicon*,( Singapore :Institute of Southeast Asian Studies 2002),pp99-100.

<sup>32</sup> 楊昊，「『安全治理』的理論與實踐，以東南亞國協安全治理模式的建構與演化為例」，*臺灣政治學刊*，第九卷第二期（2005年12月），頁170。

<sup>33</sup> Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in Asian-Pacific Region", *Journal of Northeast Asian studies* ,Vol.13,No.3,(fall 1993),pp29-41.

期，大部分東亞國家都曾通過建立軍事同盟來尋求安全保障。同盟國家通過威脅敵手來尋求安全，因此是一種排他性的安全合作模式，是均勢政治的必然結果。通過同盟對抗得到的和平只是均勢和平，但是均勢具有不確定、不真實、不充分的特點，因此均勢和平也是難以持久的和平。儘管同盟也在不斷向制度化方向發展，但是同盟的制度化只能加強同盟內部成員之間關係的可預見性和穩定性，並不能改變同盟與其對手之間關係的對抗性特點。<sup>34</sup>以美國為軸心的東亞同盟的雙邊主義和排他特徵，使制度化的同盟也無法超越權力平衡的本質，無法提供類似北約為歐洲所提供的多邊、制度化的集體防衛區域安全保障。因此，後冷戰下的東亞國家不滿足於維持同盟關係，而將是致力於開放性與穩定性的合作安全模式。

## 參、合作安全與釣魚台的爭議下的兩岸關係

### 一、釣魚台的主權爭議及其性質

日本對於釣魚台主權的主張主要是建立在「無主島」（*terra nullius*）的事實佔領與國際承認。前者的立論可見於日本關於釣魚島主權問題的官方聲明中。日本政府表示，從1885 年開始，尖閣列島（即釣魚台諸島）已被日本政府通過沖繩縣和其它方法進行勘察，這些勘察證實，該列島並無人跡，並且沒有證據顯示它在中國政府的控制之下。基於此，日本政府內閣於1895 年1 月14 日決定在該島建造一個標記，並正式將

---

<sup>34</sup> 陳寒溪，「東亞的合作安全」，閻學通、金德湘主編，**東亞和平與安全**（北京，時事出版社，2005 年），頁 366。

其納入日本領土。<sup>35</sup>

針對事實佔領，國際承認的觀點，日本提出的主要法理依據是美日在二戰後1951年媾和的《舊金山和約》，以及1971年美日簽署的《歸還沖繩協定》。日本提出，根據《舊金山和約》第三條款，尖閣列島作為琉球群島的一部分被劃歸美國託管；根據1971年日美簽署的《歸還沖繩協定》，尖閣列島的行政管轄權歸還給日本。這些事實清楚地說明，尖閣列島是日本領土的一部分。<sup>36</sup>日本政府不斷聲稱日本對釣魚島享有主權，認為釣魚島一直是日本「實效管轄下的領土」，從來沒有與其他國家談判過這一領有權問題，將來也不會與他國談判釣魚島的主權問題。

37

相對於日本官方的說法，兩岸對於釣魚台主權的主張主要是建立在「歷史領土」的基礎上。台灣外交部也指出：「在公元1895年以前三百多年，釣魚臺列嶼即已經是臺灣屬島，並非無主地，亦非琉球的一部分。而且此一史實為當時日本與琉球官方及學者所共認。因此，日本對釣魚臺列嶼的主權主張，在國際法上是「自始無效」（void ab initio），對我國毫無拘束力。」<sup>38</sup>；「政府堅定主張擁有釣魚台列嶼主權立場，以不卑不亢態度全力捍衛國家領土完整，並利用各種場合宣示釣魚台列

---

<sup>35</sup> , “The Basic View on the Sovereignty over the Senkaku Islands,” *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, [www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/senkaku.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/senkaku.html). (點選日:2012年6月3日)。

<sup>36</sup> 同前註。

<sup>37</sup> 管建強，「論中日東海劃界、領土爭端解決的法律方法」。網址：

[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4d474cc80100ju9b.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d474cc80100ju9b.html) (點選日：2012年6月3日)。

<sup>38</sup> 參閱中華民國外交部網站：

<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3ae02dac-e8cc-479b-9fac-c65f31742761?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1> (點選日：2012年6月5日)。

嶼是中華民國固有領土，釣魚台的行政管轄屬於宜蘭縣頭城鎮大溪里。」

39

中國學者亦指出，日本在1895 年「發現」釣魚島並將其納入其版圖很久以前，中國就已經對釣魚島享有主權，釣魚島並不是「無主地」。為了證明這一點，中國提供了關於釣魚島的歷史紀錄。例如在明朝釣魚島就已被中國明確納入海事防禦工事中。<sup>40</sup>早在1372 年，中國就詳細記載了釣魚島的發現及其地理特徵，並將其用作航海標誌和漁民的運輸基地。1556 年，中國曾將釣魚島作為海上工事。因此，中國強調，在日本宣佈其主權之前的幾個世紀時間裡，釣魚島一直處於中國的行政和司法管轄之下。<sup>41</sup>中國官方立場最為鮮明的立場，應為2012年中國外交部發言人劉為民對於日方對釣魚台附屬島嶼命名一事之回應：「釣魚台列嶼自古以來就是中國的固有領土，中國對此擁有無可爭辯的主權」。<sup>42</sup>

## 二、釣魚台的地緣政治與戰略意義

釣魚台的主權爭議雖是三方（台、日、中）領土歸屬的爭議，但是

---

<sup>39</sup> 參閱中華民國外交部網：

<http://www.roc-taiwan.org/ct.asp?xItem=275987&ctNode=2221&mp=2>（點選日：2012 年 6 月 5 日）

<sup>40</sup> Suganuma Unryu, *Sovereign Rights and Territorial I Space in Sino -Japanese Relations: Irredentism and the Diaoyu/Senkaku Islands* (Honolulu, H.I.: University of Hawaii Press, 2000).pp 42-44.

<sup>41</sup> Tao Cheng, “The Sino-Japanese Dispute over the Tiao-yu-tai (Senkaku) Islands and the Law of Territorial Acquisition,” *Virginia Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2, 1974, pp. 248-260; Victor Li, “China and Off-Shore Oil: The Tiao-yu Tai Dispute,” *Stanford Journal of International Studies*, Vol. 10, Spring 1975. 151-53.

<sup>42</sup> 劉為民的談話可參考中國外交部網站：[www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/dhdw/-t900027](http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/dhdw/-t900027)。（點選日：2012 年 6 月 3 日）。



三方都將其視為國家安全的議題，因此其政治立場與政策思維是鑲嵌在東亞的安全體系之中。由於朝鮮半島、台海衝突與南海主權爭議依舊是東亞地區三大衝突議題，若從Donald Nuechterein對於國家利益的定義而言，釣魚台爭議的性質應為三方的「緊要利益」(vital interest)而非「生存利益」(survival interest)；<sup>43</sup>換言之，釣魚台的爭議反映了後冷政戰時期亞太地區大國政治的結構性矛盾，只是這樣的權力衝突卻以主權、安全、軍事以及經濟利益等多元的形式表現。

雖然衝突的內涵將隨著不同的事件的性質有所不同，但在權力平衡的操作下，敵對性的大規模軍事衝突產生的機會可能性極低。對此，美國學者指出，後冷戰東亞地區和平是靠中美在該地區的地緣戰略平衡所維持，亦即「中國作為大陸強權維護東亞大陸的和平，而美國是海洋強權維護了東亞海島國家的和平。」<sup>44</sup>雖然中美在朝鮮和台灣爭奪勢力範圍，但雙方在這些地區沒有生存性的利益，因此都欲保持現狀。<sup>45</sup>

從東亞整體戰略形勢而言，美國主要的利益訴求是保持其在該地區的主導地位，尤其希望參與並有能力拿到朝鮮半島、台灣海峽和南海這三大潛在衝突的議題決策權，防止東亞地區有任何勢力挑戰美國的權威。

---

<sup>43</sup> Donald Nuechterein 認為國家利益有「生存利益」(survival interest)、「緊要利益」(vital interest)、「主要利益」(major interest)與「周邊利益」(peripheral interest)四種利益。所謂「生存利益」是指「在敵人採取軍事行動，國家生存遭遇威脅下的情況下，任何決策均涉及生存利益」；「緊要利益」是「任何嚴重影響國家政治、經濟和人民福利的事項，其中最主要對國家安全有影響者」；「主要利益」為「大多數國際問題都可能涉及國家的主要利益」；「周邊利益」為「不涉及國家福祉的事項」。轉引自林碧沼，**國際政治與外交政策**，(五南出版社，1997年)，頁209。

<sup>44</sup> Robert S. Ross, "The Geography of the Peace –East Asian in the Twenty –First Century," *International Security*, Vol.23, No.4, (Spring 1999), p.82.

<sup>45</sup> Ibid. pp.83-86.

在此背景下，釣魚台問題主要涉及美國建構的「島鏈戰略」有著密切關係。從冷戰到後冷戰，美國通過「第一島鏈」遏制中國海軍發展，阻止中國力量延伸至太平洋。由於維持海峽兩岸現狀是美國實現其戰略目標的基礎，釣魚台遂成為美國控制其亞太戰略的重要樞紐。換言之，在中國崛起並力行其海軍現代化的政策之下，美國可以援引美日安保條約的內涵，介入中日釣魚島爭端中，在釣魚島列島附近甚至於在釣魚島上密切台海局勢的發展，從而造成對中國的政治恐嚇和軍事威懾的效應。

美國態度前述在2010年日中釣魚台漁船衝突事件之中，更為清晰。易日中兩國為釣魚台撞船事件摩擦升高之際，美國國務卿希拉蕊在紐約和日本外相前原誠司會面時表示：「釣魚台群島是屬於日本統治下的領域，適用於美日安全保障條約第五條，亦即此區域若遭到武力攻擊的話，美日將共同應對。」<sup>46</sup> 此外，繼日本「新防衛計畫大綱」與美國「新國防戰略」，分別挑明針對中國後，象徵美日同盟的「美日防衛合作指針」也將以反制中國的「反介入」戰略為重點進行修改。<sup>47</sup> 同時正式出台以美日為核心並納入菲律賓、越南等東協國家的「對華海洋戰略」，遏制中國海洋擴權的軍事威脅。<sup>48</sup>

對於日本而言，由於近年來與中國在東海及釣魚台主權問題上的

---

<sup>46</sup> 「希拉蕊:釣魚台適用美日安保」，自由時報，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/24/today-fo5.htm>（點選日：2012年6月5日）

<sup>47</sup> 「美日修改防衛指針 聯合抗中」，旺報，  
<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/172012020900237.html>（點選日：2012年6月5日）。

<sup>48</sup> 「美日修改安保與中國爭海權」，亞洲週刊(2012年3月)，頁40。

姿態日益強硬，未來日本與中國在相關議題的爭端也會不斷升級，這使得日本迫切需要借助美國的力量來制衡中國。同時日本也希望透過深化與美軍的軍事同盟以極強化與東協國家的關係，進而提升其政治大國的地位，使其成為「正常國家」。

對於中國而言，解放軍的戰略意圖正從其國土防衛，轉向海權伸張、維護其海洋權益，正在大陸沿海組建「反介入/區域拒止」

（anti-access/area）為主要的作為。<sup>49</sup>因此，必須進出第一島鏈，突破美國及其盟國所建構的圍堵防線。雖然，穿越宮古海峽，可達此目的，自 2010 年 4 月起至今年 2 月 3 日止，大約有包括核潛艇在內 23 艘共軍的軍艦，通過此海域進入太平洋。<sup>50</sup>由於中國反介入、區域拒止能力越來越強，以其海軍實力多次突破第一島鏈，甚至可以向外延伸，因此美國不得不調整軍力部署，提出新的海空整體作戰理念。美國新的作戰理念要發揮，必須得靠第一島鏈上的國家如南韓、日本等美國盟邦共同努力發展國防。

### 三、釣魚台爭議與兩岸關係

從兩岸關係的角度觀察，釣魚台爭議屬於「兩岸關係中的國際因素」，

---

<sup>49</sup> 有關中共「反介入/區域拒止」相關論述，可參閱藍德公司研究報告 *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States*, RAND <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG524.html>（點選日：2012 年 6 月 5 日）。

<sup>50</sup> 傅應川，「共軍興建水門機場的戰略意圖」，*旺報*，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112012053100499.htm>（點選日：2012 年 6 月 4 日）。

爭議與衝突的發生，不足以改變兩岸關係的現況與本質。因此，它不具備決定性的因素，而只是牽動性的變數而已。過去兩岸互動顯示歷史顯示，釣魚台的爭議並不會嚴重衝擊兩岸關係，但在亞太權力的結構矛盾下造成若干的「困擾」。

在冷戰時期兩極體系下，兩岸基於自身的國家利益，因此都選擇戰略模糊與淡化處理的思維面對釣魚台的爭議。例如 1978 年鄧小平與太平正芳達成「擱置爭議、共同開發」的口頭協議；台灣也只能透過外交部的「嚴正聲明」表達自己的立場。是故迄今為止，當釣魚台危機發生時，台、日、中三方政府都是使用「非軍事」工具去到現場以宣示維護主權的立場，例如我國的海巡署船隻、日本的海上保安船隻與中國的漁政船或海調船。無論釣魚台危機發生時或平常時，台、日、中三方政府都非常關注各自內部的「保釣」人士的言行與動向，並力圖制止他門把事態擴大或惡化，對台、日、中三方政府而言，釣魚台事件更多的是一個對內與對外安全管理的问题。

但在後冷戰時期由於國家之間的互動漸漸以「合作」取代「對抗」，再加上亞太地區複雜的權力關係，這使得兩岸政府對於釣魚台爭議的處理必須謹慎為之。對於中國來說，在維護主權之際，更必須考慮美中關係的權力互動以及日中的經貿互賴關係，過於強硬的手段除對和平發展的形象有所扣分外，更徒增兩岸關係的外部變數。對於台灣而言，亦必須考慮美國在亞太地區的戰略部屬以及台日之間的政經關係。相對前述美中在亞太地區的權力平衡的論述邏輯，兩岸在釣魚台的爭議下的作為亦會出現「納許均衡」(Nash Equilibrium) 或「非合作賽

局」(non-cooperative)的效應。<sup>51</sup>簡言之，為了避免這種困境，使得兩岸政府都會採取較為保守的作為，以避免採取過於激烈政策手段產生得不償失的後果。關於兩岸在釣魚台的「非合作賽局」的思維可從「都希望將釣魚台爭議與兩岸關係『脫鉤』」的態度下得到驗證與說明。

對於北京而言，不斷申明釣魚台主權歸屬問題是中日雙方之間的問題，沒有中國的參與和同意，日本與任何第三方就此問題所作的安排都是無效的，並對中方沒有約束力。<sup>52</sup>馬英九在 2011 年接見「第三屆釣魚台列嶼問題國際學術研討會」與會貴賓時堅亦表示：「釣魚台的主權是屬於中華民國，也不會就此問題和中國大陸合作解決；但若是在以漁民權益為優先考量的前提下，釣魚台周邊的國家也願意共同開發，並和平共享資源，則主權堅持可以暫時擱置。<sup>53</sup>作者咸信，台灣的作為，主要是突顯作為一個主權國家的基本權力主張，北京則是在戰略上矮化台灣，不希望在釣魚台爭議中引入太多國際因素，使得兩岸

---

<sup>51</sup> 所謂「納許均衡」(Nash Equilibrium)，是指此一雙方均無法再讓步或妥協之僵持不下的對峙狀況，只要原有的外在環境不改變，就會繼續下去。對局的任何一方，欲單方面改變原有的僵持狀況的結果，均將得不償失，亦即一方面改變均衡現狀，所需付出的代價，均大於均衡狀態改變後該方所獲得的收穫。因此雙方在各自執行各種改變現狀的嘗試後，發現原來「不滿意」的僵局，仍是客觀環境未改變下，唯一被雙方同時「可接受」的狀態。雙方在無法溝通合作或是協商達成妥協的情況下，唯一可接受的最佳策略，就是保持原有的，雖不滿意，但卻可免或無奈地接受的各說各話的爭議現狀。此一「僵持性」均衡情況，亦可詮釋雙方在現存環境的主觀條件下，均已選擇了最佳策略；因此，只要大環境維持不變，參與者亦無法再因單方面的策略調整而獲得任何實質的戰果。

<sup>52</sup> 吳輝，「從國際法論中日釣魚台爭端及其解決前景」，*中國邊疆史地研究*，第 10 卷，第 1 期（2001 年 3 月）頁 75-83。

<sup>53</sup> 馬英九的談話可參閱：<http://www.nownews.com/2011/09/03/301-2740021.htm>（點選日 2012 年 6 月 4 日）。

關係徒增複雜的因素所致。值得注意的是，這些主張並不影響兩岸關係的現狀。

#### 四、結論：安全合作與釣魚台爭議

由於釣魚台的爭議並不涉及權力大國的生存利益（至多只是只涉及國家安全的「緊要利益」），也改變不了亞太地區既有的權力結構，因此某種「衝突下的合作」遂成為可能；對於兩岸關係而言，在避免經由釣魚台衝突改變兩岸現況所產生的風險，以及徒增兩岸關係的外部變數的理性抉擇下，採取「非合作賽局」的作為是可以預見的。這種雙重制約也為台日中三方的合作安全理論提供了實踐的條件。

在合作安全的理論假設下，台灣、中國與日本都具備共同利益與安全目標，亦即：「三方政府都必須在避免極端衝突與和平發展的思路下，以東亞地緣政治及國家安全的整體視野下處理因應釣魚台問題與危機」。在平等互信的基礎下，可以採取務實靈活的手段，漸進的雙邊和多邊合作方式實現共同安全和綜合安全目標。並利用「開放性」和「非排他」性特點，不針對第三方，採取靈活以及多元的手段達成前述政策目標。

台灣立場而言，即可採取「議題切割」或「政經分離式」的合作，透過「雙邊或多邊」的對話，在個別議題中引進任何一方或多方力量達成權力平衡與牽制的效果。例如在釣魚台漁業利益中，可以在兩岸漁業合作協商談判之中列舉對我國有利之議題，強化台日漁業經濟談判的籌碼；在有關涉及「第一島鏈」與「反介入」戰略議題中，透過台日既有

以及新增的二軌機制以及亞太多邊的智庫交流中突顯自己的主張以及戰略地位，增加在兩岸政治博奕的議價能力。在此權力平衡過程之中，台灣的立場應當務實靈活、不設限與開放，新現實主義的權力平衡是追求國家安全的手段，新自由制度的國際建制亦是追解決爭端的工具。

在合作安全的思維下，建立與其他行動者共同的安全利益也是重要的。讓其他利益相關的國家理解台灣的角色、可為雙方達成的利益的「俾斯麥式」或「等距式」的外交實為重要，蔡英文在訪問日本時提出的「民進黨願意跟日本以共同利益來持續安全上的對話，面對敏感的釣魚台之爭應該先以雙方經濟共同利用的方向來做起。」<sup>54</sup>，外交部發言人章計平針對釣魚台爭議所提及「中華民國會秉持主權在我、擱置爭議、共同開發、和平互惠的原則處理釣魚台相關問題；外交部呼籲各方應以理性方式，促進這個區域的和平穩定。」<sup>55</sup>的說法都符合了這樣的預設。

最後，相對於中國近年來以「新安全觀」作為其外交政策的理論基礎，在其對日政策中亦有「對日外交新思維」的主張，使其在國際關係與外交政策的作為之中具有「話語權」以及整體、宏觀的政策方向。台灣必須在相關議題與領域之中有自己的發言權與政策指導方針，「合作安全」提供了一個新的視野。重要的是，台灣今天所面對的只是釣魚台爭議，但明天所要面對的可能是更加複雜的南海問題。

---

<sup>54</sup> 蔡英文的談話可參閱：<http://www.nownews.com/2011/10/04/91-2746770.htm>（點選日：2012年6月7日）。

<sup>55</sup> 章計平的談話可參閱，中央廣播電台 [http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=337382](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=337382)（點選日：2012年6月7日）。

# 釣魚台爭議與資源開發的爭奪：

## 守勢現實主義的觀點

楊仕樂<sup>\*</sup>

（南華大學國際暨大陸事務學系專任助理教授）

### 摘要

牽動著廣大海中與海底資源，以及美、中、日等世界上前三大經濟體，釣魚台爭議因而是亞太地區的潛在衝突因子。然而，在多年來，此一爭議雖是一直沒有化解，但卻也從未升高到戰爭與國際危機的程度。對此，本文嘗試以國際關係守勢現實主義的觀點加以解析，進而展望未來和平解決的可能性。本文主張：美日中三方各自所處的物質條件形成了均衡，解釋了此一看似緊張實則和緩的現象，爭議的持續只是內政因素使然。隨著中國的崛起、力量均衡緩緩改變，此一問題獲得和平解決的機會，其實應日益濃厚。

**關鍵字：**釣魚台爭議、資源開發、守勢現實主義、物質條件、內政

### Diaoyutai Islands Dispute and the Struggle of Resource Exploitation: A Perspective of Defensive Realism

---

<sup>\*</sup> 作者為南華大學國際暨大陸事務學系專任助理教授，國立政治大學外交學系國際關係學博士，研究領域為國際關係理論、戰略研究、亞太區域安全、中國大陸軍事外交。作者聯絡地址：「嘉義縣大林鎮南華路一段 55 號 南華大學國際暨大陸事務學系」，聯絡電話：05-2721001-2351，電子郵件信箱：shihyueh@mail.nhu.edu.tw



## **Abstract**

Because of the enormous amount of nature resource involved, the three largest economies, United States, China, and Japan, have quarreled over the Diaoyutai Islands, which is then a potential flashpoint in the Asia-Pacific region. Nonetheless, the dispute has never escalated into wars or international crises. For this phenomenon, this paper attempts to provide a parsimonious explanation based on defensive realism in international relations theory and then forecast the possibility of a peaceful settlement in the future. The paper argues that: the U.S., Japan and China achieved equilibrium because of their material conditions, and the dispute resisted only because of their domestic politics. With the rise of China, the equilibrium is tilting slowly in China's favor. Thus, in the long run, a peaceful solution should be increasingly possible.

**Keywords:** Diaoyutai Islands Dispute, Resource Exploitation, Defensive Realism, Material Conditions, Domestic Politics

## 壹、前言

釣魚台爭議是亞太地區多年來潛在的衝突因子之一，所牽涉的各方也正包括美、中、日等當今世界的前三大經濟體，使釣魚台的問題備受世人矚目。釣魚台之所以成為是非之地，所爭執的當然不是那幾塊小小的島礁，而是鄰近海域所蘊藏廣大的海中與海底資源。資源開發的爭奪，歷來都是引起戰爭的主要原因之一，而今在這個人口日益膨脹、新興經濟體湧現、資源消耗加遽的時代，確保資源供應的重要性更是增加，復以美、日、中三國長期的歷史恩怨，都使釣魚台的爭議益加有爆炸性。然而在多年來，釣魚台的爭議儘管沒有化解，其間的小型爭端與言詞交鋒也時有所聞，但卻從未升高到戰爭的程度，甚至也沒有釀成戰爭邊緣的國際危機。對於此一看似緊張實則和緩的現象，本文嘗試以國際關係守勢現實主義（**Defensive Realism**）的觀點提供一簡要的解釋，<sup>155</sup>進而展望釣魚台爭議未來和平解決的可能性。

本文主張，美日中三方各自所在的物質條件形成了均衡，解釋了釣魚台爭議為何始終不曾升高成戰爭或國際危機。物質條件由兩個層面構成，一是資源壓力所產生的爭奪動機，另一則是人為力量與天然位置所決定的爭奪能力。在此，美國根本缺乏爭奪的動機；日本雖有強烈的爭奪動機，但缺乏爭奪的能力；中國是存有爭奪的動機但並不強烈，也缺乏爭奪的能力。釣魚台的爭議的持續，只是和緩大勢中的小波折，只是內政因素使然。目前看來，此一均衡在短期內仍難有變化，但隨著中國的崛起，此一均衡將會緩緩朝中國方向傾斜，屆時釣魚台爭議以符合新的力量對比的方式和平解決的機會，將會日益濃厚。

---

<sup>155</sup> 類似的應用，可參閱：楊仕樂，〈重建威脅平衡理論與台灣大陸政策的案例研究 1993~2008〉，《亞太研究通訊》，第 7 期（2009 年 7 月），頁 103-128；楊仕樂，〈習近平訪美後的美中關係展望：中國軍事戰略角度的解析〉，《戰略安全研析》，第 82 期（2012 年 2 月），頁 38-45；楊仕樂（2012），〈馬英九總統推動兩岸政策：國際體系制約的觀點〉，吳建德、王海良、朱顯龍、王瑋琦、夏立平、張蜀誠主編，《兩岸關係新論》（高雄：麗文文化事業，2012 年），頁 33-40。

本文將分為以下幾個部分進行。在前言之後，是對守勢現實主義的探討；接著則是從守勢現實主義的角度，逐一解析美國、中國、日本所處的物質條件，綜合導出三方力量的均衡；最後則是結論，從守勢現實主義的觀點此展望釣魚台爭議在未來和平解決的可能性。

## 貳、守勢現實主義

守勢現實主義的題法，是由施奈德（Jack Snyder）在他一九九一年的《帝國迷思》（*Myths of Empire*）一書中所首創，<sup>156</sup>之後成為一系列理論的通稱，在分析層次（level of analysis）上橫跨體系層級（system level）與單元層級（unit level），兼有新現實主義（Neo-Realism）的國際政治理論（Theory of International Politics）與新古典現實主義（Neoclassical Realism）外交政策理論（Theory of Foreign Policy）的雙重屬性。<sup>157</sup>守勢現實主義中儘管個別理論之間差異頗大，賦予相同的標籤易於引起誤會，但綜合而言具有以下三項相關連的特性。<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1991), pp. 11-12.

<sup>157</sup> 有關理論的性質與分析層次上的定位，可參閱：Colin Elman, "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (Autumn 1996), pp. 7-53; Kenneth N. Waltz, "International Politics is Not Foreign Policy," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (Autumn 1996), pp. 54-57; Colin Elman, "Cause, Effect, and Consistency: A Response to Kenneth Waltz," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (Autumn 1996), pp. 58-61; Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gang and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring 1990), pp. 137-138. Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998), pp. 144-172; Jeffery W. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy," *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter 2000/2001), p. 128.

<sup>158</sup> 可參閱：鄭端耀，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，《問題與研究》，第 42 卷，第 2 期（2003 年 3、4 月），頁 1-21；王元綱，〈樂觀的現實主義：國際關係守勢現實主義之評析〉，《國際關係學報》，第 18 期（2003 年），頁 41-57；鄭端耀，

其一，追求生存是國家擴張的動力。相較於現實主義傳統中，基於人性的命定式推論，守勢現實主義認為權力競逐是環境使然，是國家在國際間無政府狀態中確保生存的手段，本身並不是目的。<sup>159</sup>因此，國家在體系中的位置會影響國家所採取的行動，當國家不斷地擴張、生存日益有保障之後，國家續擴張的動力就會逐漸下降。其二，考慮權力分配之外的物質因素。守勢現實主義在探討國家在體系中的位置時，除注重國家之間力量的對比，也就是國際間權力分配的結構，還加入其他的物質因素。一方面特別是地理與科技，<sup>160</sup>當作結構修飾（structure modifiers）；<sup>161</sup>另一方面，還考慮權力施展時攻守的差別，此一差別也受科技與地理因素的影響，守勢地使用權力往往效益較高，也就抑制了國家的權力擴張。<sup>162</sup>其三，內政因素的補充。承接了前述兩項見解之後，國際的環境就未必總是迫使國家進行權力競逐，如此若國家進行了超過環境所逼迫程度的擴張，即可歸責於國家內部的因素，諸如軍工複合體（Military Industrial Complex）這般利益團體的運

---

〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第 44 卷，第 1 期（2005 年 1、2 月），頁 115-140。

<sup>159</sup> 這是華茲（Kenneth N. Waltz）在其一九七九年代表性的《國際政治理論》（*Theory of International Politics*）一書中的主要見解，見：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1979). 此說使得華茲的理論也被歸類為守勢現實主義，但華茲本人並不同意這樣的劃分，因為他認為不加「守勢」這樣形容詞修飾的現實主義才是最好的，可見於華茲為其書中文版所作的序言：Kenneth N. Waltz 著，信強譯，蘇長和校，《國際政治理論》（*Theory of International Politics*）（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 20。

<sup>160</sup> Keir A. Lieber, "Grasping the Technological Peace," *International Security*, Vol. 25, No.1 (Summer, 2000), p. 75; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 5.

<sup>161</sup> Jeffery W. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy," p. 131.

<sup>162</sup> Keir A. Lieber, "Grasping the Technological Peace," *International Security*, Vol. 25, No.1 (Summer, 2000), p. 75. 這方面的探討也就是一般所稱「攻守理論」，可參閱：Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167-214; George H. Quester, *Offense and Defense in the International System* (New York: John Wiley & Sons, 1977); Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defense Theory and Its Critics," *Security Studies*, Vol. 4, No. 4 (Summer 1995), pp. 660-691.

作，與民族主義的情緒等等。<sup>163</sup>

守勢現實主義以上三項特性遭到了程度不一的批評，不過嚴格地說均不足以在根本上構成挑戰。其一，關於追求生存。批評的論點認為，究竟擴張到何種程度的權力才「夠安全」不免是太過主觀；國家為求萬無一失其實得盡可能擴大權力；隨著國家擴張而日益強大，國家就能進行更多擴張，<sup>164</sup>直到擴張來到收益大於成本的界線為止。<sup>165</sup>然而，這樣的推論並不完整，一國的權力並非就是多多益善，權力太少引誘他國進攻，但太多也會遭致圍剿。<sup>166</sup>的確，究竟怎樣才是不太多又不太少的權力，能提供「足夠」的安全，雖不免是見仁見智，但不同國家之間安全的程度仍能客觀地比出高下。其二，關於權力分配之外的因素。批評的論點認為，力量對比的差距，可以大到壓倒攻守的差別，防禦的優勢不足以保障生存；<sup>167</sup>結構修飾也使理論變得複雜，而難以操作。<sup>168</sup>然而，這樣的說法也不完整。力量對比的差距很大時，是可以壓倒攻守的差別，但未必總是如此，實情如何必須實證地檢視、

---

<sup>163</sup> 施奈德《帝國迷思》一書就是這種論點的代表，其他類似的觀點，可見：Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 5-43; Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 44-82; Stephen Biddle, "Rebuilding the Foundations of Offense-Defense Theory," *The Journal of Politics*, Vol. 63, No. 3 (August 2001), pp. 741-774.

<sup>164</sup> Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," *International Security* Vol. 17, No. 1 (Summer 1992), pp. 191-192; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp. 21-22; Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998), pp. 25-31, 42.

<sup>165</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 56-66

<sup>166</sup> Kenneth N. Waltz, "The Origins of War in Neorealist Theory," in Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb eds., *The Origin and Prevention of Major Wars* (New York: Cambridge University Press, 1988), p. 40.

<sup>167</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 39.

<sup>168</sup> James W. Davis, Jr., Bernard I. Finel, Stacie E. Goddard, Stephen Van Evera, Charles L. Glaser, Chaim Kaufmann, "Correspondence: Taking Offense at Offense-Defense Theory," *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter 1998/1999), pp. 179-206.

不能一概而論。在權力分配之外探討結構修飾，當然會使理論變得複雜些，但理論並不能一味追求簡單而致喪失解釋力，增加結構修飾在理論解釋上的成本效益是否合算，仍得實證地檢驗。<sup>169</sup>其三，關於內政因素。批評的論點認為，守勢現實主義認為國際環境其實很溫和、國家的安全其實很充足，因此只好將國家擴張的理由全歸因於內政因素。<sup>170</sup>然而，這樣的說法未免是太過偏頗。國際環境的壓力雖然會促使國家擴張，但並不足以鉅細靡遺地解釋所有國家的所有擴張行動，<sup>171</sup>而且也不是所有國家都一樣的安全，因而都不需要擴張。<sup>172</sup>意即，相對不安全的國家，其「適度」的擴張仍是國際環境壓力使然；相對安全的國家，其「過度」的擴張就可以歸責於內政因素。<sup>173</sup>至於「適度」或「過度」的界線何在？那仍是實證的問題，不可一概而論。

綜合以上的討論可知，守勢現實主義整體而言的論述主軸，其實是以權力分配的結構為出發點，綜合科技與地理因素的結構修飾與攻守差異，共同得出國家所身處的物質條件，此一物質條件也就決定國家究竟在何種程度上，受環境壓迫而得擴張權力，構成理論化簡要解釋國家行為的首要變數，<sup>174</sup>而將內政因素歸為理論中的常數與餘數，

---

<sup>169</sup> Kenneth N. Waltz, "International Politics is Not Foreign Policy," pp. 54-57.

<sup>170</sup> Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," p. 194; Keir A. Lieber, "The New History of World War I and What It Means for International Relations Theory," *International Security*, Vol. 32, No. 2 (Fall 2007), p. 191; Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik, "Is Anybody Still a Realist?" *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999), pp. 16-18, 34.

<sup>171</sup> Kenneth N. Waltz, "International Politics is Not Foreign Policy," pp. 54-57.

<sup>172</sup> Sean M. Lynn-Jones, "Realism and America's Rise: A Review Essay," *International Security* Vol. 23, No. 2 (Fall 1998), pp. 175-176.

<sup>173</sup> 反之，相對不安全的國家如果沒能擴張，也一樣需要引借內政因素來解釋其擴張的不足。見：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 10-11; Steven E. Lobell, "War is Politics: Offensive Realism, Domestic Politics, and Security Strategies," *Security Studies*, Vol. 12, No. 2 (Winter 2002/2003), pp. 165-195.

<sup>174</sup> 意即，當國家外在環境的因素並不具有壓倒性作用時，國家的行為則受到內政因素的左右，但當國家外在環境的因素有壓倒性作用時，國家的行為將會被此壓力所決定。譬如，在一間著火的房子裡，若火勢並不是那麼大，有人可能逃走有人可能留下，但若火勢很大，人求生存的根本動機之下，人們自然都得向外跑。可參閱：Randall L Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 72-107.

不足以凌駕物質條件所促成的大勢。<sup>175</sup>釣魚台所爭執的是資源開發，是權力競逐的一種形式，對此守勢現實主義也就可以提供理論化的簡要解釋。

## 參、物質條件解析

依循以上守勢現實主義的觀點，即可導出一個能用於解析釣魚台爭議的理論架構：釣魚台爭議中美、中、日三方所處在物質條件究竟如何？在何種程度上迫使他們從事資源爭奪？依循守勢現實主義的邏輯，以及所考慮的權力結構與結構修飾，這又可進一步拆解成兩個層面：一是資源壓力所產生的爭奪動機，另一則是人為力量與天然位置所決定的爭奪能力，可分別解析如後。

### 一、美國

美國並無動機爭奪釣魚台周邊的資源。自從美國於十九世紀中從北美洲大西洋岸擴張到太平洋岸，囊括大片氣候適宜、資源豐富的領土之後，美國就算不是因此而絕對安全，也已經在客觀上成為體系中最安全的國家，是最不受體系壓迫而擴張的國家。<sup>176</sup>往後美國的行為，正受到此一條件的影響，橫跨北美洲東西兩岸之後，美國雖然仍有擴張的舉動，但幅度是遠比其能力所允許的要小太多。<sup>177</sup>很明顯的，國

---

<sup>175</sup> 內政因素如果使國家做出違反物質條件因素的行為，國家將因此受到物質條件的懲罰而削弱，長此以往將使國家無法生存。意即，國家為了生存，物質條件終將形成壓倒性的力量，壓倒內政因素。可見：Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 74-78.

<sup>176</sup> Colin Elman, "Extending Offensive Realism: The Louisiana Purchase and America's Rise to Regional Hegemony," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4 (November 2004), pp. 563, 575; Gerald Geunwook Lee, "To Be Long or Not to Be Long - That is the Question: The Contradiction of Time-horizon in Offensive Realism," *Security Studies*, Vol. 12, No. 2 (Winter 2002/3), p. 211.

<sup>177</sup> 換言之，在達到體系中有最安全的位置之後，美國偶爾發生的小幅擴張行動，即

家並不是因為強大而擴張，否則我們應該看到美國佔領加拿大並將加勒比海納為內海。既然一個多世紀以來，美國對這些唾手可得廣大的資源都還無動於衷，<sup>178</sup>就更是沒有動機去爭奪釣魚台周邊的資源。

一種反駁的論點會認為，美國儘管幅員遼闊、資源豐富，但境內的石油資源卻早已日益匱乏，而這正是釣魚台周邊所潛藏最具價值的資源。因此，石油資源枯竭的壓力，會給與美國向外爭奪的動機。然而，這種說法並不成立。釣魚台周邊的石油資源，無論在推估上如何豐富，都還是一個未來式，而且鑽探海底的石油資源，成本也比在陸地上所需的要更高。<sup>179</sup>相形之下，波斯灣地區就已是現成石油蘊藏量最豐富、開採成本又最低的地區，與其爭奪釣魚台周邊的石油，不如爭奪波斯灣的石油。當然，試圖控制波斯灣，就是美國過去二十年間所採取的舉動，但美國既已掌握這世界上最主要的石油產地（大約相當於釣魚台地區可能蘊藏量的五倍以上，詳見下表一），也就無須再爭奪釣魚周圍的資源。

---

可歸因於內政因素。如果要採取相反的論點，認為美國這些擴張仍是國際體系壓力所致，就得將大部分時光中美國沒有擴張的現象歸因於內政因素，反而使理論更依賴內政解釋。就此而言，不似施奈德所指出的德國，美國並不是強鄰環伺、地狹人稠的國家，其實才是因利益團體塑造「帝國迷思」而擴張的最佳實例。可參閱：Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, pp. 66-111, 255-304.

<sup>178</sup> 實際上，如今加拿大、墨西哥、偉內瑞拉分別位居美國石油進口來源的第一、第三、與第四位。見：“Crude Oil and Total Petroleum Imports Top 15 Countries,” *U.S. Energy Information Administration (EIA)*, November 29, 2011, <[ftp://ftp.eia.doe.gov/pub/oil\\_gas/petroleum/data\\_publications/company\\_level\\_imports/current/import.html](ftp://ftp.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html)>

<sup>179</sup> 海上的開採成本大約是陸上的兩倍到三倍。可參閱：Ian Fulton, “Scottish Oil,” *The Political Quarterly*, Vol. 45, No. 3 (July 1974), pp. 310-322; Jonathan Rauch, “The New Old Economy: Oil, Computers, and the Reinvention of the Earth,” *The Atlantic Monthly*, Vol. 287, No. 1 (January 2001), pp. 35-49; Merlin Flower, “Oil Drilling - an Expensive Business,” *Oil Price.Net*, December 16, 2009, <<http://www.oil-price.net/en/articles/oil-drilling-expensive-business.php>> 工程學上的計算模型可參閱：R. R. Iyer and I. E. Grossmann S. Vasantharajan and A. S. Cullick, “Optimal Planning and Scheduling of Offshore Oil Field Infrastructure Investment and Operations,” *Industrial & Engineering Chemistry Research*, Vol. 37, No. 4 (April 1998), pp. 1380-1397.



表一 二〇一一年世界石油探明儲量（Proven Reserves）國家排名

排序	國家（*=波斯灣地區）	儲量（桶）
1	沙烏地阿拉伯*	262,600,000,000
2	偉內瑞拉	211,200,000,000
3	加拿大	175,200,000,000
4	伊朗*	137,000,000,000
5	伊拉克*	115,000,000,000
6	科威特*	104,000,000,000
釣魚台周邊估計值：100,000,000,000		
7	阿拉伯聯合大公國*	97,800,000,000
8	俄羅斯	60,000,000,000
9	利比亞	46,420,000,000
10	奈及利亞	37,200,000,000

資料來源

探明儲量：“The World Factbook Country Comparison: Oil - Proved Reserves,” *Central Intelligence Agency*, May 2, 2012,

<[https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata\\_2178.txt](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2178.txt)>

釣魚台周邊估計值：“Country Analysis Briefs--East China Sea,” *U.S. Energy Information Administration (EIA)*, March 1, 2008,

<[http://www.eia.gov/emeu/cabs/East\\_China\\_Sea/Full.htm](http://www.eia.gov/emeu/cabs/East_China_Sea/Full.htm)>

另一個反駁的論點則會認為，核子武器的出現，打破了美國歷來的屏障，美國以必須盡可能爭奪更多的資源、擴大經濟規模，以發展更新的科技壓制核武的效力。<sup>180</sup>然而，這種說法也不成立。核子武器所具備的巨大射程與威力，確實是導致美蘇冷戰衝突的原因，使美蘇這兩個遠海阻隔的國家，必須爭相發展新的軍事科技，以在核子時代保

<sup>180</sup> Robert J. Art, “The United States, The Balance of Power, and World War II: Was Spykman Right?” *Security Studies*, Vol. 14, No. 3 (July–September 2005), pp. 393, 402-403.

障自身的安全。<sup>181</sup>然而，核子武器的技術在一九七〇年代末就已經漸漸達到瓶頸，在射程遠、反應快、體積小的固態燃料飛彈，以及可隱密機動的飛彈發射車與飛彈潛艦完成後，相互保證毀滅（**Mutual Assured Destruction**）已然形成、而且穩固。<sup>182</sup>的確在一九八〇年代，美國曾嘗試發展新科技，但四十年來耗資無數卻仍少有進展，<sup>183</sup>相互保證毀滅已是必須接受的常態。<sup>184</sup>既然如此，美國仍無須爭奪釣魚台周邊的資源。<sup>185</sup>

## 二、日本

日本則有很強烈的動機爭奪釣魚台周邊的資源。日本是一個有天然屏障的島國，但地狹人稠、各項天然資源均相當匱乏，仰賴海外的

---

<sup>181</sup> Austin Long, *Deterrence from Cold War to Long War: Lessons from Six Decades of RAND Research* (Santa Monica: RAND, 2008).

<sup>182</sup> Eric Mlyn, "U.S. Nuclear Policy and the End of Cold War," in TV Paul, Richard J. Harknett, James J. Wirtzt, eds., *The Absolute Weapon Revisited: Nuclear Arms and the Emerging International Order* (Ann Arbor, MI University of Michigan Press, 1998), pp. 189-212

<sup>183</sup> U.S. Department of Defense, "Ballistic Missile Defense Review Report 2010," *U.S. Department of Defense*, February 1, 2010, <[http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630\\_for%20web.pdf](http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf)> 實際上，美國在過去十年的全球反恐戰爭（Global War on Terrorism）中所增加的軍事開支，主要是投注於適合低強度衝突（Low Intensity Conflicts）的兵員與軍備，是現有成熟科技的應用而非創新科技的研發。這是軍事工業供給所催生出的需求，反映了軍事科技上實在難以突破相互保證毀滅。可參閱：楊仕樂，〈維持優勢？評析美國近期的四項軍事科技〉，《國際關係學報》，第 32 期（2011 年 7 月），頁 91-124。

<sup>184</sup> 可參閱：U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review Report 2010," *U.S. Department of Defense*, April 7, 2010, <<http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>>

<sup>185</sup> 美國入侵並佔領伊拉克，非但沒有增加美國所掌握的石油資源而活絡美國經濟，反倒是使油價高漲並消耗高昂戰費而拖累了美國經濟，使美國更無力發展革命性的新科技。易言之，在駐軍中東並與主要產油國家建立合作關係後，美國再入侵伊拉克更是不能以體系的壓力解釋，而是內政因素使然。可參閱：Barry Buzan, "Will the 'Global War on Terrorism' be the New Cold War?" *International Affairs*, Vol. 82, No. 6 (November 2006), pp. 1102-1103.

輸入而易受圍困之害。二次大戰的歷史就顯示了，日本在體系中所佔有的位置，是如何的不安全：儘管日本曾抵擋美國的攻擊達三年的時間，但日本最終毀滅性的戰敗，也正說明了日本所擁有的資源是如何的薄弱，不足以對抗尚且是美國這樣一個在遙遠海洋另一端的對手。這也是日本之所在十九世紀末以來，不斷發動擴張的根本原因。<sup>186</sup>釣魚台周邊的資源，無論海底的石油、礦藏，還是海中的漁產，對日本而言都是沙漠中的甘泉。

至於在能力方面，日本若要爭奪釣魚台周邊的資源，在人為力量方面尚佔有優勢。當然，今天的中國早已走出內亂與動盪、不再是引人覬覦的權力真空地帶，而在相互保證毀滅已經形成的核子時代裡，任何對核武強權核心利益的攻擊也都不再可行，日本更是不可能進行過去那樣針對中國本土的大規模擴張。不過，在核子嚇阻的限度之內，仍是傳統武力可以施展的範疇：假定美國提供日本核子保護傘，但不以傳統武力助戰，<sup>187</sup>多年來日本自身的海空傳統武力，一直都優於於中國所擁有者，只在最近幾年才開始流失（詳見下表二）。從此觀之，一場在釣魚台周邊進行的海空有限戰爭，日本一直到最近以前都應當可以取勝。

---

<sup>186</sup> 意即，以日本這個實例而言，並不必將其過去的擴張歸因於內政因素。可參閱：Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, pp. 112-152.

<sup>187</sup> 美國的政策立場是，美日安保條約（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan）適用於釣魚台，對釣魚台的武裝攻擊將引起美軍介入。不過如同前文所述，美國缺乏爭奪釣魚台資源的動機，美軍就算會協助日本防衛釣魚台，也不會反過來協助日本強行奪取釣魚台周邊的資源。見：“Daily Press Briefing,” US Department of State, August 16, 2010, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/08/146001.htm>>

表二 日中主要海空武力對比

時間 項目	1991		2001		2011	
	日本	中國	日本	中國	日本	中國
反潛航空母艦	0	0	0	0	2	0
神盾艦	0	0	4	0	6	4
現代化大型水面艦*	30	0	39	17	37	36
現代化核子潛艦**	0	0	0	0	0	0
現代化傳統潛艦***	16	0	16	7	16	27
第四代戰機	230	0	190	146	230	507
空中預警機	10	0	14	0	14	8
陸基反潛機	100	0	80	4	80	4

\*=擁有防空飛彈與直昇機庫。\*\*=噪音值低於 120 分貝。\*\*\*=淚滴造型單軸推進。

資料來源：International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1992* (London: International Institute for Strategic Studies, 1991), pp. 176-179, 181-183; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2002* (London: International Institute for Strategic Studies, 2001), pp. 145-148, 151-153; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2012* (London: International Institute for Strategic Studies, 2011), pp. 398-404; 408-410. Office of Navy Intelligence, “A Modern Navy with Chinese Characteristics,” *Federation of American Scientists*, August 1, 2009, <<http://www.fas.org/irp/agency/oni/pla-navy.pdf>>, pp. 20-23.

只是，儘管有這人為力量上的優勢，日本終究沒有能力爭奪釣魚台周邊的資源，這是其天然位置上的劣勢使然。就以石油的開採為例，這需要海上鑽油平台，還需要油管或油輪載運，這不僅牽涉到相當大的工程挑戰，整個開發過程從硬體建設、生產進行、到產品運送，也都高度易毀。<sup>188</sup>在此，琉球海溝的存在是特別大的困難。這處陡峭而

<sup>188</sup> 這種易毀性反映在那些嚴重的工安意外事件中。史上最嚴重的一次，是 1988 年 7 月發生在北海的海上鑽油平台爆炸事件，造成 167 人死亡、損失超過 30 億美元。可參閱：Rhona Flin, Georgina Slaven, & Keith Stewart, “Emergency Decision Making in

且深達兩千多公尺的海溝，隔開了釣魚台與琉球群島，不僅在這深水區域很難進行開發，就是要再與中國大陸沿岸同一側的大陸架上進行開發，再橫跨海溝建設油管接上琉球群島，也相當困難：這就算在工程技術上可行，成本也會十分高昂，更經不起任何破壞。<sup>189</sup>在此，飛彈與潛艦是兩種非常有用的不對稱戰力，當代科技使飛彈日益精確而經濟，<sup>190</sup>也使潛艦日益安靜而難以偵獲，<sup>191</sup>中國方面只要有一兩艘潛艦滲過屏衛、幾枚飛彈透過攔截，就可以打斷日本整個開發活動。

### 三、中國

中國有動機爭奪釣魚台周邊的資源，但並不強烈。自從中國開始建立大一統的王朝，就是個地大物博的國家，而能以「天朝」自居：既然中國已經什麼都不缺，也就沒有必要向外爭奪資源。<sup>192</sup>不諱言，

---

the Offshore Oil and Gas Industry,” *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, Vol. 38, No. 2 (June 1996), pp. 262-277.

<sup>189</sup> 可參閱：Dave Ebner, “Extreme Engineering: Pipeline Edition,” *Global Advisor*, May 25, 2005,

<<https://secure.globeadvisor.com/servlet/ArticleNews/story/gam/20050525/ROILPIPE25>> 替代方案是不跨越海溝，而將油管一路接回日本本土，這樣在技術上會比較容易，但管線將長達一千多公里，工程費用粗估仍將超過一百億美金，全線也都暴露在各種可能的破壞之下。海底油管與陸上油管的成本，可參閱：Ariel Cohen, “The North European Gas Pipeline Threatens Europe’s Energy Security,” *Backgrounder*, October 26, 2006, p. 4; Alec Rasizade, “The Bush Administration and the Caspian Oil Pipeline,” *Contemporary Review*, Vol. 279, No. 1626 (July 2001), pp. 21-25.

<sup>190</sup> John Stillion & David Orletsky, *Airbase Vulnerability to Conventional Cruise Missile and Ballistic Missile Attacks: Technology, Scenarios, and US Air Force Responses* (Santa Monica: RAND, 1999), pp. 14-15, 79.

<sup>191</sup> Richard R. Pariseau and Lee F. Gunn, “What Quieting Means to the Soviet,” *Proceedings of the United States Naval Institute*, Vol. 115, No. 4 (April 1989), pp. 46-48; Richard Scott, “Networked Concept to Square the ASW Circle,” *Jane’s International Defense Review*, Vol. 44, No. 1 (January 2011), pp. 42-47.

<sup>192</sup> 與美國的狀況很類似，就是在以往中國獨霸於東亞、全球體系尚未形成，擴張不會受到遏止的時代，中國擴張的幅度也遠比其能力所允許的要小太多。可參閱：Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting China’s Grand Strategy* (Santa Monica: RAND, 2000), pp. 33-48。當然，中國晚清遭西方侵略的歷史，顯示中國所佔有「天朝」的位置，的確仍不是國家安全的絕對保障，但這樣的問題並不能透過進一步的擴張來解決：就算中國在最鼎盛之時能控制中亞、朝鮮半島、日本、印度、中南半島、與東印度群島，也不可能攻佔同時期的歐洲列強。易言之，中國之後遭遇的困局，不能歸咎於未能進一步擴張，而是內部缺乏競爭與創造所致。

在近代以來，中國因為人口的膨脹，而面臨了資源不足的壓力，但中國並不就此需要爭奪釣魚台周邊的資源。一方面，中國所最匱乏的資源，是可耕地、潔淨淡水、森林等項，這些並不是釣魚台周邊所能提供的。另一方面，釣魚台周邊最可能提供的石油資源，在中國現有的領土境內，並不是不能找到新的替代品。<sup>193</sup>當然，新的資源開發需要新的技術，但釣魚台周邊的石油資源如同前文所述，同樣也不是已經可商業開採者。易言之，正是因為技術可以進步，即使是以往被認為沒有價值的地帶，也可以搖身一變成為資源開發的重鎮。<sup>194</sup>就此而言，中國廣大的土地面積，就是中國在開發資源上最大的資產，<sup>195</sup>從而降低了中國對外爭奪資源的動機。

至於在能力方面，中國若要爭奪釣魚台周邊的資源，在天然位置上是佔有優勢。相對於日本，釣魚台周邊海域與中國大陸沿岸，是一整片水深大約兩百公尺相連的平坦大陸架，要進行鑽探並建設油管，相對都比較容易。當然，這些資源開發的工程，仍舊經不起破壞，但在這接近中國大陸沿岸，而日本鄰近只有琉球群島的海域，中國要保護其資源開發仍比較容易。陸地的空間，決定了軍力可以容納、疏散的程

---

<sup>193</sup> 例如，頁岩氣（Shale Gas）與可燃冰（Gas Hydrate），後者近期已在青海被發現，見：高雅玲、陳文棠，〈能源小國的翻身王牌：頁岩氣與可燃冰〉，《思潮》，第3期（2011年12月），頁32-33。另外，中國目前化石燃料大部分用作發電，但這其實可以用核能來進行，從而釋放出大量化石燃料製成合成燃油（synthetic fuel），給無法應用核能的交通工具使用。目前核能大約只佔中國能源供應的1%，還有極大的成長空間。可參閱：International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007: China and India Insights* (Paris: International Energy Agency, 2007), p. 262.

<sup>194</sup> 例如海藻燃油（algae-produced oil），作為其原料的海藻可生長於高溫乾旱的內陸鹹水湖，不但能吸收溫室氣體，也不像其他生質燃料會耗用森林與可耕地。各類化石燃料替代能源的發展，可參閱：Guy Anderson, “Beyond Gasoline?” *Jane’s Industry Quarterly*, Vol. 2, No. 1 (January 2009), pp. 8-9; Huw Williams, “Military Planner Explore Option for Reducing Reliance on Oil-based Energy,” *Jane’s International Defense Review*, Vol. 42, No. 1 (January 2009), pp. 58-64; Gerrard Cowan, “Fueling Change,” *Jane’s Defense Weekly*, August 12, 2009, pp. 24-30.

<sup>195</sup> 科技的發展，其實正是改變世界地緣戰略版圖的關鍵因素之一，海權的時代已因此接近尾聲，開啟了陸權的時代。可參閱：Halford J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (April 1904), pp. 421-437.

度，是中國的優勢所在：日本在此最大的沖繩島，面積也僅有一千多平方公里，但中國僅是浙江省的面積，就超過十萬平方公里，差距是一百倍。海軍作戰的守則之一，是船艦切勿與要塞交戰(“A ship’s a fool to fight a fort”)，所描述的就是陸上基地的優勢。<sup>196</sup>中國佔居大陸的條件，可以就近部屬比只有小島的日本更多的武力、承受更多的攻擊，將這個海域變成中國以外國家所無法進入的「海中堡壘」。<sup>197</sup>

只是，中國今天在人為力量上仍居於劣勢，尚無法發揮此一天然位置上的優勢，終究沒有爭奪的能力。在釣魚台周邊海域，中國目前擁有的軍力雖然早就足以打斷日本可能的資源開發活動，但遠遠還無法掩護中國自己的資源開發活動。想要確保在此的資源開發活動不被干擾，中國得徹底排除對手海空武力進入此一區域，這需要攻擊日本的領土而引起美國的介入、得一併予以排除。這對中國來說迄今還是一個不可能的任務。中國目前發展最具成效飛彈武力，只有短程彈道飛彈與陸射巡弋飛彈的數量較多(詳見下表三)，可摧毀在沖繩島上的基地，<sup>198</sup>但從日本本土、關島等地出發的長程空中武力，<sup>199</sup>以及機動航行的航空母艦與潛艦，仍足可打斷中國在釣魚台周邊的資源開發活動。

200

---

<sup>196</sup> Wayne Hughes, *Fleet Tactics and Coastal Combat* (Annapolis: Naval Institute Press, 2000), p. 36.

<sup>197</sup> 類似巴倫支海之於過去的蘇聯，可參閱：Dr. Owen R. Cote Jr., *The Third Battle: Innovation in the U.S. Navy's Silent Cold War Struggle with Soviet Submarines* (Newport: Naval War College Press, 2003), pp. 63-76.

<sup>198</sup> David A. Shlapak, David T. Orletsky, Toy I. Reid, Murray Scot Tanner & Barry Wilson, *A Question of Balance: Political Context and Military Aspects of the China-Taiwan Dispute* (Santa Monica: RAND, 2009), pp. 32-34, 50-51.

<sup>199</sup> 可參閱：Mark A. Gunzinger, “Sustaining America’s Strategic Advantage in Long-Range Strike,” *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, September 14, 2010, <[http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20100914.Sustaining\\_America/R.20100914.Sustaining\\_America.pdf](http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20100914.Sustaining_America/R.20100914.Sustaining_America.pdf)>

<sup>200</sup> 可參閱：楊仕樂，〈反介入撒手鐮？解析解放軍的飛彈威脅〉，《遠景基金會季刊》，第11卷，第3期(2010年10月)，頁99-132；Yang, Shih-yueh & William C. Vocke Jr., “Myths about Anti-Ship Ballistic Missiles,” *Issues & Studies*, Vol. 47, No. 4 (December

表三 中共第二砲兵飛彈武力

飛彈類型	飛彈數量	發射架數量	估計射程
中程彈道飛彈 (Medium Range Ballistic Missile, MRBM)	75-100	75-100	1,000-3,000 km
短程彈道飛彈 (Short Range Ballistic Missile, SRBM)	1,000-1,200	200-250	< 1,000 km
陸射巡弋飛彈 (Ground Launched Cruise Missile, GLCM)	200-500	40-55	1,500+ km

資料來源：US Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012,” *US Department of Defense*, May 19, 2012, <[http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf)>, p. 29.



## 肆、結論：未來展望

從以上物質條件的分析，守勢現實主義的觀點充分地說明了釣魚台周邊資源的爭奪，為何始終不曾升高成戰爭或國際危機。美日中三方在現階段形成了均衡：美國，根本缺乏爭奪的動機；日本，雖有強烈的爭奪動機，但缺乏爭奪的能力；中國，是存有爭奪的動機但並不強烈，也缺乏爭奪的能力。釣魚台爭議的持續，只是和緩大勢中的小波折，只是美、日、中三方的內政因素使然。<sup>201</sup>既然任一方都無法在釣魚台周邊的海域，確保自己片面的資源開發活動不被破壞，此地的資源也就只一直存在於帳面，並穿插著談判對話、主權宣示、機艦擦撞等等象徵性的小型事件。

展望未來，由於要保護海上資源開發活動是十分困難，此一物質條件的均衡在短時間內都很難改變。不過，這個均衡仍緩緩地朝中國傾斜。中國在天然位置上佔有優勢，儘管迄今還無法將此一優勢發揮出來，但隨著中國持續崛起，經濟上逐漸趕上甚至超越美國，中國遲早會有充分的資本，將其天然位置所能容納的軍力填滿，讓其他國家無法在釣魚台周邊海域，干擾中國片面的資源開發活動。<sup>202</sup>屆時，釣魚台爭議獲得和平解決的機會，其實應日益濃厚。無論釣魚台的主權歸

---

<sup>201</sup> 惟解釋這些小波折的內政因素作為理論中的常數與餘數，本文不擬詳細討論。詳細討論內政因素影響的這一類研究，可參閱：Robert S. Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response," *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Fall 2009), pp. 46-81; John J. Mearsheimer and Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2007).

<sup>202</sup> 美國有一份報告估計，在 2020 至 2030 年，中國將可發展出這樣的反介入/區域拒止（Anti Access /Area Denial）能力。不過，因為資源開發活動先天的脆弱性，中國軍力要強大到足以徹底排除美軍，時間應該會更晚。關於該報告，可見：Jan van Tol, with Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas, "AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept," *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, May 18, 2010, <[http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20100518.Air\\_Sea\\_Battle\\_\\_A\\_/R.20100518.Air\\_Sea\\_Battle\\_\\_A\\_.pdf](http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20100518.Air_Sea_Battle__A_/R.20100518.Air_Sea_Battle__A_.pdf)>

屬究竟如何，將不會以之為基準劃分經濟海域與大陸架，<sup>203</sup>而是以中國大陸、日本小島的客觀現實下，「公平」地沿著琉球海溝的邊緣達成「解決」。<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> 其實，按照聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea）第 121 條第 3 款的規定，像釣魚台這樣沒有辦法支持人類居住的礁岩，本來也就不能主張任何經濟海域與大陸架。條文原文見：United Nations Convention on the Law of the Sea, Part VIII, Article 121, Regime of Islands, *United Nations*, December 10, 1982, <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/part8.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8.htm)>。近期的一個實例，可參閱：Ting Kang, “China Counters Japan’s Claim over Okinotori Atoll,” *KTSF* 26, May 16, 2012, <<http://www.ktsf.com/en/china-counters-japans-claim-over-okinotori-atoll/>> 只是，在本文的論述中，支撐此一安排的理由並不是國際法的條文或是聯合國相關機構的裁決，而是美日中三方所在的物質條件。

<sup>204</sup> 「公平解決」（equitable solution）亦為聯合國海洋法公約的用語，在大陸架與經濟海域劃界的實踐上，常以爭議雙方等距中間線為基準參酌海岸線長度調整，可不給島嶼完全的劃界效力。見：丘宏達，《現代國際法》（臺北：三民書局，2008 年），頁 589-596。同樣的，在本文的論述中，支撐此一安排的理由，也不是國際法的條文或是國際法院的判例，而是美日中三方所在的物質條件。

## 釣魚台爭議的緣起與 2000 年前台灣因應經驗

輔仁大學外交事務學程兼任副教授 楊志恆

### 一、前言

釣魚台群島主權問題基本上是有台灣的中華民國、大陸的中華人民共和國以及日本等三方面表示擁有主權。另外，還有二次大戰後一直活動於沖繩海域的美國，雖然美國表示不介入主權問題，但是，釣魚台群島主權爭議是 1972 年美國將沖繩管理權歸還日本引起，這是不爭的事實。這個問題之所以難以解決，是有其歷史背景，當時美國開始推動與中共關係正常化，台灣正陷入退出聯合國的外交困境，日本考慮與中共建交、美國在越戰陷入泥沼，日美安保續約美國要求繼續使用沖繩基地等，這是與釣魚台群島主權問題同時發生的東亞地區重大議題。對中華民國政府而言，如何將這些複雜的議題排列優先次序，以找出對台灣安全保障最有利的政策選擇，這應該是當時政府考慮的重點。

其實，對中共而言，在進入聯合國外交上的勝利、與日本建交的成就，以及在與美國外交關係漸入佳境的氛圍下，當時也陷入戰略選擇的盲點，沒有針對釣魚台群島主權作明確宣示，特別是鄧小平副總理在 1978 年訪問日本時，雙方為了營造簽署「中日和平友好條約」良好

氣氛，也沒有明確表示。<sup>205</sup>時過境遷，釣魚台群島主權問題現在是台、日、中三方關係的熱點問題，各方都搬出有利的歷史考證證據，也模糊了當初問題起因的真相。因此，要和平解決釣魚台主權問題，也必須先還原當時的國際環境，找出解決問題的利基，再循序透過外交談判方式化解。

## 二、釣魚台主權問題由來

### （一）美國戰略的改變與立場

美國在越南戰爭中受到挫折從戰略角度而言，是整個東亞安全環境轉變的主要因素，直接影響到沖繩返還日本的實現。1969年7月25日，尼克森總統在關島和記者談話時提到他和澳大利亞總理高頓（Gorton）會晤時，高頓表示亞洲許多國家領袖懷疑美國在越戰中受挫，在韓戰時也受挫，美國會像英國、法國撤出太平洋扮演次要角色。<sup>206</sup>事實上，尼克森當時在季辛吉（Henry A. Kissinger）的策劃下，美國

---

<sup>205</sup> 張良福著，中國與鄰國海洋劃界爭端問題，北京，海軍出版社，2006年8月，1版，頁250。

鄧小平在東京記者招待會上表示，這個問題可以把它放一下，也許下一代人比我們更聰明些，

會找到實際解決的辦法。

<sup>206</sup> President Richard Nixon, “The ‘Guam Doctrine’ --- Informal Remarks on Guam With Newsmen ,

July 25, 1969”，收錄於細谷千博、有賀 貞、石井 修、佐佐木卓也編，日美關係資料集

1945—97，東京，東京大學出版會，1999年2月，頁779~785

確實正準備從越戰戰場脫身。尼克森提出的戰略就是「以集體安全取代美國單獨介入戰爭」。當時回答記者的問題時他就指出，美軍不介入不是撤退，是以雙邊（美泰、美菲、美日、美韓防衛同盟條約等）、集體方式（東南亞公約組織 SEATO）與亞洲非共產主義國家合作維護安全。尼克森強調，亞洲國家要自己負安全責任，美國是幫助他們打仗，不是為他們打仗。<sup>207</sup>這些戰略理念就是剛剛出爐的「尼克森主義（Nixon Doctrine）」的核心，是美國對亞洲國家安全政策的轉折點。特別是對越南、台灣與日本等主要盟邦外交關係的改變。

在美國的亞洲安全政策調整之下，美國也必須重新部署兵力與基地。其實，在 1968 年 4 月 5 日美國已經和日本簽定了「關於日本與美國之間南方諸島及其他諸島的協定」，這個協定簡稱為「小笠原返還協定」，主要是將小笠原群島、西之島、火山列島以及沖之鳥島、南鳥島等島嶼和領水的行政權（原文用施政權）返還給日本政府。另外，季辛吉在 1969 年 5 月 28 日給國務院、國防部長、財政部長、中央情報局局長的「國家安全決定第 13 號備忘錄」中針對日本的政策就提到，在美國的利益下極大化日本的角色，以及在 1970 年後美日安保條約自動續約，逐步調整基地的設施與功能減少對日本的干擾。<sup>208</sup>關於沖繩問題

---

<sup>207</sup> 同上。

<sup>208</sup> Henry A. Kissinger, “National Security Decision Memorandum 【NSDM】 13 (5/28/1969)”，收錄

在這份備忘錄中，季辛吉提到三點正在與日本政府磋商的協定，主要包括：<sup>209</sup>

- (1)同意在 1972 年返還日本；
- (2)讓美軍極大化使用基地，特別是與協防韓國、台灣和越南有關的基地；
- (3)美希望保留在沖繩的核武儲存以備緊急時之用，這點將保留在最後階段談判。

季辛吉提到的三點之中影響沖繩返還，以及釣魚台群島主權歸屬最大的是第三點有關核武部署。這在日本是一個歷史懸案，特別是在 1960s~70s 年代反美日安保、反對沖繩軍事化的聲浪高漲之際，美國願意返還沖繩無異是幫執政的自民黨大忙。不過，是否儲存核武問題日本自民黨政府一直不願意公開真相，這個問題是由佐藤榮作首相的秘書若泉敬與季辛吉接洽。當時因為美國軍方與國會強硬派議員認為有必要保留核武，但公開的話勢必引起日本民眾的反彈，進而破壞季辛吉的戰略部署，因此雙方的默契是堅守秘密，甚至佐藤首相還在 1968 年 1 月 30 日國會答辯中強調非核三原則掩護此事。<sup>210</sup>

---

於細谷千博、有賀 貞、石井 修、佐佐木卓也編，日美關係資料集 1945—97，東京，東京

大學出版會，1999 年 2 月，頁 777

<sup>209</sup> 同上。

<sup>210</sup> 西山太吉，『沖繩密約——「情報犯罪」と日米同盟』（東京，岩波書店，2012 年

另外，在中共方面，1971 年 7 月 1 日季辛吉密訪中國大陸行前與尼克森總統的會議中，尼克森指示季辛吉一開始可以談美國對國際局勢的三個擔心，一是越戰陷入僵局；二是日本軍國主義抬頭；三是蘇聯的威脅。尼克森也表示願意訪問中國大陸並與中共高層舉行高峰會。在台灣問題方面，尼克森指示盡量不要表示美國將放棄對台灣的支持，除非有必要時。同時可以向中國釋放三點善意：

- ① 安格紐副總統（Vice President Agnew）與國防部長萊爾德（Secretary Laird）取消訪問台灣；
- ② 不要讓人認為這次訪問像是在出賣台灣；
- ③ 軍事方面多談「尼克森主義（Nixon Doctrine）」，少談駐軍問題。

整體而言，有關台灣問題的論述盡量像「謎」一般。為了取信中共，還可以表示 6000 名駐台美軍係與越戰有關，只要越戰解決這些軍隊將會消失。

但對台灣安全而言，這形同尼克森版的「棄台論」，對蔣介石來說這是比沖繩返還日本問題還要嚴重。不過，周恩來還擔心地指出：美國應該廢止與台灣의共同防禦條約。季辛吉指出：台美外交關係不是永久性的。周恩來指出：美國應該注意蔣介石旁邊的人，蔣已經 85 歲了，

但旁邊的張群秘書長、黃杰國防部長及谷正綱，他們與日本關係密切，會尋求日本支持台灣。<sup>211</sup>

對於周恩來的擔心，其實季辛吉是採取兩手策略，一方面於 1971 年 7 月、10 月兩度訪問中國大陸，與周恩來協商暗中協議限制日本軍國主義復甦、限制日本發展核武、限制日本再染指台灣及韓國。由於此一祕密協議會傷及日美同盟關係，美國要求中共保密。根據美國的說法，美軍駐留日本是給日本套上枷鎖，讓日本不得輕舉妄動，中共聽進去了，從此也不再反對美軍駐留日本以及日美同盟存在。事實上，對中共而言，其最在意的是美國協防台灣的問題，這是美國與中共關係正常化的關鍵因素。1971 年 7 月 9 日季辛吉與周恩來在北京首度會見，周恩來在回應季辛吉的開場白時即指出：有一個問題與所有討論的問題都有關連，這是中國必須先聲明的，那就是台灣問題。美國必須承認中共是代表中國唯一合法的政府；其次，美國必須從台灣撤軍，以及在期限內解除在台灣及台灣海峽的軍事設施。台灣問題，中國自己解決。<sup>212</sup>季辛吉對此表示，美國已經採取三項善意的措施：

① 結束在台灣海峽的巡邏，撤離一個中隊的空中坦克（F4 戰機），減

---

<sup>211</sup> 美國國務院解密檔案，“Foreign Relations, 1969~1976, Volume XVII 第 137 號 ‘Memorandum for the President’s File’ ”，pp.354~357

<sup>212</sup> 美國國務院解密檔案，“Foreign Relations, 1969~1976, Volume XVII 第 139 號 ‘Memorandum for Conversation’ ”，pp.359~397



少美軍在

台顧問團 20%人員；

② 駐台美軍有 2/3 是與亞洲其他地區的任務有關，1/3 才是協防台灣。

等中南半

島戰爭結束，將再減少駐台軍隊；

③ 在政治上，台灣未來的前途，美國不倡議（advocate）「兩個中國」或「一中一台」的政策。<sup>213</sup>

不過，根據台灣的資料顯示，美國是台灣的安全保障盟友，對於正在進行中的美國對台政策的改變，台灣基本上還是站在維護台美合作關係基礎上。對於美國處理釣魚台島嶼所持的態度，以及和當時的美國與中共關係正常化，加上在聯合國地位與席次都需仰賴美國在國際上的支持，兩害相權取其輕，能夠選擇的空間實在很有限。中華民國政府認為，根據 1951 年【舊金山和約】，對於從前為日本所有的北緯 27.9 度以南的南西群島由美國行使行政、立法、司法的管轄權，直到美國將它交給聯合國託管時為止。在託管一段時期後交由當地居民自己表決決定其命運。很不幸地美國未遵照【舊金山和約】第三條處理，而準備把沖繩直接交給日本。<sup>214</sup>1971 年 6 月 11 日中華民國政府外交部

---

<sup>213</sup> 同上。

<sup>214</sup> 中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼問題資料彙編，台北，海峽學術出版社，2011

在獲悉美國與日本即將簽署移交琉球群島之正式文書時發表聲明指出：

「…基於歷史、地理、使用及法理之理由，其為中華民國之領土，不容置疑，故應於美國結束管理時交還中華民國，現在美國逕將該列嶼之行政權與琉球群島一併交與日本，中華民國政府絕對不能接受，且認為此項美日間之移轉，絕不能影響中華民國對該列嶼之主權。……」

<sup>215</sup> 當時台灣能夠選擇的抗爭方式就是透過外交部發表聲明。

## （二）兩岸敵對關係

### 1. 「開羅會議」蔣介石立場模糊

根據台灣學者的研究，1943 年 11 月 22~26 日，「開羅會議」第二天羅斯福與蔣介石共進晚餐。羅斯福對琉球問題詢問中國是否欲得琉球？蔣介石答稱：中國願意將琉球先由中美占領，再按國際託管辦法，交由中美共同管理。蔣介石的意願很曖昧。1943 年 11 月 27 日中美英簽字，12 月 1 日公布宣言內容，沒有提及琉球的歸屬。蔣介石當時只關心對抗中共，控制中國大陸。<sup>216</sup>而日本是買通美國取得琉球。當時日本首相佐藤榮作的密使若泉敬（京都產業大學教授）從 1967 年與尼克森的密使季辛吉就「沖繩回歸」和「在日核武」等問題簽訂秘密協

---

年 8 月，初版，頁 XXI~XXVII

<sup>215</sup> 同上

<sup>216</sup> 許介鱗，「對日外交」I：盲點在哪裡？蔣介石、蔣經國時代，台北，文英堂出版社，2009 年 1 月出版，頁 3

定。美國解密的檔案文件也證實了這項秘密協定的存在。1972 年 5 月 15 日「沖繩反還」日本時，根據若泉敬在 1996 年 7 月 27 日去世（66 歲）的回憶錄，小笠原群島是有重新部署核武的秘密條約。<sup>217</sup>

1951 年 9 月簽訂「舊金山和約」時，因中國的分裂並沒被邀請，而由日本選擇與台北簽訂和約。1952 年上半年台日雙方在台北談判和約時，日方表示日本既已承認放棄琉球，已無實權歸還中國。所以在 4 月 28 日簽訂和約時，根本沒有提到琉球。<sup>218</sup>

## 2. 「反攻大陸」與「日圓貸款」需求

1967 年 9 月 7~9 日，日本首相佐藤榮作訪問台灣，期間跟蔣介石總統見面兩次，當時中國大陸是紅衛兵文化大革命時期，在第一次見面時，蔣介石當時提到中共是分裂狀態，兩、三年之間是大陸反攻的絕好機會。不過，蔣介石失望地也抱怨歐美國家的領袖並不了解。<sup>219</sup>在第二次見面時，佐藤就提到沖繩問題對日本是重要問題，並強烈表明對沖繩返還的關心。事實上，佐藤這次來訪是有備而來，日本外務省為他的訪問準備訪台的議題之一，就是同年三月經濟部長李國鼎訪日時請求日本給台灣 6000 萬美元的借款，主要是用於化工廠、港口擴建

---

<sup>217</sup> 同上書，頁 5

<sup>218</sup> 同上書，頁 16

<sup>219</sup> 清水麗，「日華關係再構築への模索とその帰結—1958～1971」，川島真・清水麗・松田康博・

楊永明『日台關係史 1945～2008』（東京，東京大学出版会，2009 年 3 月），頁 86-87。

等興建計畫。其實，台灣當時是希望這次新的借款能夠達到 1.5~2 億美元的規模，這個計劃也在嚴家淦與佐藤會晤時提到，嚴家淦還提到建造煉鋼廠計畫。佐藤對這些計畫都相當爽快應允，並指示檢討備忘錄內容由日本輸出入銀行、海外經濟合作基金支出。就現實環境而言，蔣介石關心的還是台灣安全的問題，對於佐藤有關「沖繩返還後是否會導致美國遠東防衛體制弱化不是他的本意」的談話，他是相當關心，也希望日本能夠理解。不過，對於日本擁有沖繩潛在的主權中華民國政府是不承認的，蔣介石強烈反對並表示「未來應好好思考合理解決沖繩問題」。<sup>220</sup>

### （三）退出聯合國後國際法難與援

從我國政府獲悉美國將把包括釣魚台群島在內的琉球群島的行政權返還日本後，外交部、國民大會等都發表聲明表達支持政府維護釣魚台列嶼的決心，並表明要按照正常的外交途徑以達到保衛國土的目的。但是，中華民國在 1971 年已經退出聯合國，我國政府仍奉聯合國憲章第二條第三項規定：「各會員國應以和平方式解決其國際爭端，俾免危及國際和平、安全、及正義。」第四項規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符合之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」因此，基於

---

<sup>220</sup>同上。

聯合國憲章，對於任何一個國際爭端或國際糾紛，避免訴諸武力，而是盡量的運用國際法上所規定的，如談判、調停、斡旋、仲裁、國際法院判決等方式來解決國際爭論或糾紛。我國此時雖然已經不是聯合國的會員國，但仍然按照聯合國憲章運用正常的外交途徑處理釣魚台群島問題，因此，要求全國同胞一心一意全力支持政府作為後盾，使此項領土權爭執能夠遵循外交途徑得到合理的解決。<sup>221</sup>

外交部除了訴諸聯合國憲章遵循外交途徑解決之外，1970年9月行政院長嚴家淦在立法院施政報告中也表示，我們依現行國際法原則及1958年【大陸礁層公約】之規定，對台灣以北鄰接我國海岸之大陸礁層資源有探測及開發之權。這也是我國可以用來保衛釣魚台群島主權的法律依據之一。不過，因為該公約第六條規定第一款規定：「同一大陸礁層鄰接兩個以上海岸相向國家之領土時，其分層各該國部分之界線由有關各國以協議定之。倘無協議，除因情形特殊應另定界線外，以每一點均與測算每一國家領海寬度之基線上最近各點距離相等之中央線為界線。」第二款規定：「同一大陸礁層鄰接兩個毗鄰國家之領土時，其界線由有關兩國以協議定之。倘無協議，除因情形特殊應另訂界線外，其界線應適用與測算每一國領海寬度之基線上最近各點距離相等之原則定之。」第三款規定：「劃定大陸礁層之界線時，凡依本條第一項及第二項所載原則劃成之界線，應依據特定期日所有之海圖及

---

<sup>221</sup> 中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼問題資料彙編，同上。

地理特徵訂明之，並應指明陸上固定、永久而可資辨認之處。」由於第六條我國政府是持保留的態度，中華民國政府的主張是：

- ① 海岸毗鄰及(或)相向之兩個以上國家，其大陸礁層界線之劃定，應符合其國家領土自然延伸之原則。
- ② 就劃定中華民國之大陸礁層界線而言，應不計及任何突出海面之礁嶼。<sup>222</sup>

因此，1958年在日內瓦召集的第一次海洋法會議時我國雖有簽署，但對該公約立法院有意見並沒有審議通過，直到1970年8月21日通過後迅速呈請總統批准加入，成為第42個加入的國家。此時，是我國退出聯合國的前一年。根據當時沈劍虹代部長在立法院答覆委員的質詢，我國已經洽請美國注意中日兩國對琉球地位問題已發生爭執，美方已聲明爭執應由有關雙方解決。<sup>223</sup>這是對日本最有力的抗議方式，接著就是台灣要自己面對國際法，透過外交途徑解決的問題。不過，問題的關鍵是1971年9月台灣退出聯合國後，透過正常的外交途徑是否可以解決台灣提出的釣魚台領土問題？直到2000年為止這方面的努力似乎是越來越困難。

---

<sup>222</sup> 中央日報，民國59年9月1日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁12

<sup>223</sup> 中央日報，民國59年9月26日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁4~5

### 三、2000 年前政府處理的經驗

#### （一）共同開發海底資源

從 1967 年 9 月日本首相佐藤榮作訪問台灣向蔣介石提到，沖繩問題對日本是重要問題，並強烈表明對沖繩返還的關心起，釣魚台群島問題就一直是中華民國政府關注的外交議題。在策略上，中華民國一方面是向美國表示中日在該包括釣魚台群島在內的琉球群島返還問題上是有爭執的，另一方面是儘速通過加入【大陸礁層公約】，以作為開發該海域海底資源的依據，用實際行動彰顯主權行為。前者因為台灣外交部決定依照正常的外交途徑解決，美國雖表示由相關國解決，但以當時的國際環境而言，美國後來是與日本簽署返還協定，等於是站在日本一方，台灣要透過正常外交途徑事實上是很困難的。因此，第二條途徑成為我國政府重視的方式，即與美國、日本及韓國共同開發海底資源。不過，這些合作方案並沒有預期的順利，甚至是無疾而終。

#### 1. 台美共同開發釣魚台海域海底資源

1970 年 8 月 10 日，日本外相愛知揆一在參議院委員會上指出，尖閣群島屬於日本，中華民國政府任何片面主張對這個群島其沿岸淺海區域的權利，依國際法上應該為無效。針對愛知外相的發言，我國外交部發言人魏煜孫回應：「… 根據國際法原則與 1958 年簽訂之【大

陸礁層公約】，中華民國對於台灣以北大陸礁層資源有探勘及開採之權。」<sup>224</sup>同年9月25日，行政院長嚴家淦在立法院的施政報告中也堅定地作同樣的說明，獲得立法委員們肯定。<sup>225</sup>事實上，中華民國政府此時已經積極地推動中美合作探勘和開發海底石油資源兩大計劃，一是在台灣北部近海地帶；二是在北緯29度30分以南的大陸礁層區。是由中國石油公司與美國亞美和石油公司合作，且已開始進行中。根據中國石油公司人員表示，從美國聘請的測勘船「雷達廉坦司號」已經以基隆港為基地往淡水、桃園、新竹及苗栗等一帶近海測勘，測線有25條長約1400公里。主要是測勘海底蘊藏石油地帶及其數量已作為開採的參考。同時與美國克林頓石油公司合作探勘北緯29度30分以南的海域計劃也即將開始。<sup>226</sup>

除了跟美國已經先合作的開發案外，1970年10月15日，政府正式宣布為期有效探勘及開發天然資源，將所轄的台灣海峽及東海部分之大陸礁層劃分為五大「海域石油礦保留區」。根據行政院表示，五大石油礦保留區之西邊均以中國大陸海岸為界，東邊自第二區、第三區

---

<sup>224</sup> 中央日報，民國59年8月22日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁1

<sup>225</sup> 中央日報，民國59年9月26日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁3

<sup>226</sup> 中央日報，民國59年9月27日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁15



及第四區，皆以沖繩海槽中線為界，第五區東邊以東海大陸礁層邊緣為界，第一區東邊以台灣西海岸為界。至於南北分界分別是：第一區自北緯 22 度起至北緯 25 度 30 分，第二區為北緯 27 度以南，第三區為北緯 28 度 30 分以南，第四區為北緯 29 度 30 分以南，第五區為北緯 32 度以南。<sup>227</sup>根據行政院の説明，五個礦區均經由經濟部設定為國營礦業權，交由中國石油公司計劃探採，該公司依據【海域石油礦探採條例】進行經營，並已自第一區中劃出一部分礦區與美國亞美和石油公司合作探勘；第二區劃出一部分礦區與美國海灣石油公司合作探勘；第三區劃出一部分礦區與美國大洋探勘公司合作探勘；第四區意劃出一部分與美國克林頓公司合作探勘。<sup>228</sup>

可以看出，我國政府當時合作的對象都是美國的公司，其中第二區因涉及釣魚台群島主權問題，因此，日本在獲知我國政府宣布五個石油礦區，並且借用美國的經濟和技術協助進行合作探勘開採，立即發表抗議聲明。蓋日本方面認為，等到美國返還沖繩的協定正式簽署時，在與中華民國政府談判這些島嶼主權較有利，沒想到台灣方面這麼迅速就宣布探採方案，是措手不及。日本駐台北大使板垣修還特地拜訪我國代外交部長沈劍虹討論第二區釣魚台列嶼開採油礦的問題。

---

<sup>227</sup>中央日報，民國 59 年 10 月 16 日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼

問題資料彙編，同上書，頁 16

<sup>228</sup> 同上。

這是自日本宣稱對釣魚台主權之後兩國政府首次進行的官方接觸。不過，隔日，經濟部長孫運璿在立法院宣布：在釣魚台區的探油工程，將於下個月開始，顯示出中華民國政府不理會日本的要求。<sup>229</sup>由於此時美國與日本的沖繩返還協定談判也同時在進行中，為了避免節外生枝，進而破壞了美國的「尼克森主義」戰略調整計劃，再加上日本外務省的抗議，上述的中華民國政府與美國石油公司的探勘合作案，在1971年4月9日美國國務院發表聲明指出，鑑於尼克森總統和佐藤首相就琉球連同南西群島於1972年交還日本一事所達成的協議，目前仍在美國手中的釣魚台列嶼自將歸還日本。至於中華民國與日本對於釣魚台的爭執，國務院發言人指出，這項爭議應由有關雙方自行解決，假如他們願意的話，由第三者予以協調裁定。<sup>230</sup>不過，以當時國際上最支持中華民國政府的美國國務院發表這樣的聲明，事實上也等於是要求台灣接受美國返還沖繩政策，更有甚者，美國國務院也證實了其曾警告美國石油公司，不得陷於爭執中的地區的大陸礁層進行探勘石油蘊藏的作業，國務院認為假如因為這類作業而危及美國的財產和生命，是一種不智之舉。這等於是通知美國石油公司中止在該地區的開採石

---

<sup>229</sup> 香港工商日報，民國59年10月27日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台

列嶼問題資料彙編，同上書，頁18

<sup>230</sup> 香港星島日報，民國60年4月11日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台

列嶼問題資料彙編，同上書，頁56~57

油。<sup>231</sup>中華民國政府藉著與美國合作共同開採油礦，以確保透過正常外交方式處理釣魚台主權的策略，也宣告失敗。

## 2. 台日韓共同開發案

除了官方的中國石油公司與美國石油公司的合作開發方案外，中華民國工商協進會理事長辜振甫推動的中日韓「海洋開發研究聯合委員會」也積極地開展海洋資源開發活動。不過，根據辜振甫指出，第一次會議在東京舉行時並未涉及釣魚台列嶼問題，因為三國代表共同認為：主權問題屬於政府間交涉事項，故未涉及；同時，會中討論的不只是石油而已，是指廣泛的海洋中所有資源，包括漁業、科學研究乃至於公害防治等在內。辜振甫也強調，關於三國在此一事業上的合作，將與美國等其他國家已簽訂的合作計劃同時並進，不發生任何影響。<sup>232</sup>不過，從三國參加的代表包括我國的胡新南、費驊，日方的代表是富士財團會長永野重雄、經團連副會長崛越禎三、石油開發公司總裁松根宗一、海洋產業會會長三村起一、帝人會社長大屋晉二，韓國代表為經濟科學審議會宋人相、產業銀行總裁金永徽等，都是與該國政府關係密切的企業家。日本前首相岸信介也參加第一次會議。<sup>233</sup>這

---

<sup>231</sup> 同上。

<sup>232</sup> 中央日報，民國 59 年 12 月 25 日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台列嶼問

題資料彙編，同上書，頁 21~22

<sup>233</sup> 同上。

個會議事實上就是三國的「二軌合作」。對我國而言，這是和經濟部推動的與美國共同開發案的互補性的合作案，不過，在這個合作案我國代表團的基本立場是不應涉及大陸礁層之領土主權及石油開採主權。

<sup>234</sup>但是這又是合作案的關鍵，因此，在美國國務院中止美國石油公司與台灣官方合作開發石油案後，最後也無疾而終。

## （二）漁業談判取代主權談判

1971年6月17日，日美簽署沖繩返還協定，1972年5月15日該協定正式生效。這段期間中華民國退出聯合國，中共取代成為安理會常任理事國，台灣今後要透過外交協商的方式與日本洽談釣魚台群島問題，事實上相當困難。而美國國務院中止美國石油公司與台灣在該海域的石油探勘活動，等於是不想要介入台日的爭執。此後，1972年9月日本與中共建交、1979年12月美國與中共建交，與釣魚台群島問題有關的兩個台灣重要盟邦相繼與中共建交，即使是他們要外交談判協商，官方的談判對象都是中共。

就國際政治的現實角度，對台灣的利益而言，畢竟與生存有關的

---

<sup>234</sup> 當時反對最力的是谷正綱先生，他認為當時中共藉此故意為我造謠中傷，以致引起海外僑胞

及青年學生的誤會。中央日報，民國60年3月6日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編

著，釣魚台列嶼問題資料彙編，同上書，頁24~25

安全保障是比較重要，特別是美國對台灣安全的協助，非常重要。在 1971 年在美國進行的保衛釣魚台群島運動示威遊行時，外交部最擔心的還是中華民國跟美國的友好關係。當時外交部長魏道明在立法院表示，關於留學生為釣魚台發動遊行請願事件，據外交部所悉，一部分留學生確正在醞釀再度請願，……他指出，現在教育部業經派負責人前往美國與我駐美大使館積極協調處理，以期純潔愛國的青年不為陰謀份子所煽惑。<sup>235</sup>事實上，美國國務院發表聲明警告美國石油公司中止與台灣的探勘石油活動，是與學生們的示威有關。<sup>236</sup>外交部最擔心的應該是保釣運動的示威變成「反美」的示威，破壞台灣跟美國的友好關係。這對中華民國政府當時已經知道尼克森與季辛吉正在推動與中共關係正常化而言，是一個極為敏感的事件。美國對台灣安全保障非常重要，美日安保在琉球群島的軍事部署當然也重要，安全保障與釣魚台主權爭執難兩全的「安全困境」之下，在蔣經國總統逝世前台灣在釣魚台問題最適的選擇，就只能是被動式的發表宣示主權的聲明。

到了李登輝總統時期強調台灣的老百姓在意的是釣魚台的漁業權，對

---

<sup>235</sup> 中央日報，民國 62 年 2 月 24 日，收錄於中國國民黨中央委員會第四組編著，釣魚台

列嶼問題資料彙編，同上書，頁 20~21

<sup>236</sup> 同注 26

釣魚台的主權爭議沒興趣，我們必須與日本商談釣魚台海域的漁業權，他認為，釣魚台雖不是我們的領土，但台灣擁有漁業權，這個問題應該講清楚。根據他的分析指出，當初清朝割讓給日本有關台灣的領土，經緯度多少，清清楚楚，並不包括釣魚台。釣魚台本屬中山王國琉球王的土地，因此釣魚台是誰的領土、國際法如何說明、史實如何記載、有無釣魚台的治權，應從這樣的條件來談論，才是國際法的論點。李登輝一直強調的是，釣魚台屬於琉球的中山王國，當時琉球人來釣魚台附近作業，沒辦法回家，因此，日據時代琉球的漁民與台灣關係密切，在基隆附近抓魚，使用的漁港是基隆與蘇澳，琉球縣的漁場沒有辦法管理，只好交給台北州管，因此當時的漁業權屬於台北州。<sup>237</sup>

由於李登輝強調漁權問題，自 1996 年 8 月中華民國與日本舉行第 1 次漁業會談起，到李登輝任滿總統期間 2000 為止，台灣與日本共舉行 4 次漁業談判。我政府為明示我國擁有釣魚臺列嶼主權，均在漁業會談中，明確表示我國擁有該列嶼主權之嚴正立場。1996 年 9 月，我政府為維護釣魚臺列嶼主權，成立跨部會「釣魚臺案工作小組」，確立：（1）堅持主張我國擁有釣魚臺列嶼主權；（2）以和平理性方式處理；（3）不與中共合作解決；（4）以漁民權益優先考量等四項

---

<sup>237</sup> 李欣芳，「李登輝：釣魚台 台灣有漁業權無主權」，自由時報，民國 91 年 10 月 21 日。

原則，以處理任何有關涉及釣魚臺列嶼主權之問題。<sup>238</sup>

1999 年 2 月 10 日，行政院公布「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外部界線」，將釣魚臺列嶼劃入我國海域。<sup>239</sup>至此，漁民權益優先考量的談判為主軸，並且不斷發表主權的宣示為原則的談判基調，成為我國處理釣魚台問題的主要模式。

#### 四、結論

釣魚台問題的緣起是有其國際環境的背景，在 1971 年 6 月前美國返還沖繩給日本時，以美國為首的自由民主國家包括台灣、韓國、日本以及東南亞國家形成一個圍堵共產主義擴張的安全保障聯盟，各國在美國的穿針引線之下，重視的是軍事合作與部署，環太平洋第一島鏈的島嶼基本上都是軍事戰略要地，被「基地化」看待，安保的意識高過主權，因此，爭議較少。但是從「尼克森主義」推出之後，美國的軍事戰略轉變，在亞洲軍事部署的重心寄望在日本，沖繩雖然返還日本，但也被軍事基地化，這也種下沖繩縣居民長期抗爭美軍駐紮琉球的爭端。對台灣而言，兩位蔣總統為了台灣的安全，避免中共軍事

---

<sup>238</sup> 中華民國外交部:條約法律司，中華民國對釣魚臺列嶼主權爭議的立場與主張，2012/4/3 更新，

<http://www.mofa.gov.tw/Offical/Home/ListC>（2012 年 6 月 15 日）

<sup>239</sup> 同上。

威脅，在主權與安全的選擇上，也只能採取堅定和平的方式不斷發表聲明，寄望保留對釣魚台主權的談判空間。從附錄中我國外交部在1971年6月發表的聲明，以迄1990年10月傳遞區運聖火船到釣魚台島事件、1997年5月抗議日本議員視察事件、1997年6月「日本青年社」成員三人登島事件等外交部所發表的聲明，都是要保留與日本的外交談判空間。不過，都因台灣在國際上的空間無法讓政府像正常的國家訴諸國際仲裁機構，或採取正常雙邊國外交談判途徑解決，成果有限。

到了1998年3月，外交部長胡志強在立法院外交及僑政委員會作外交政策報告時提出，在中日關係方面，……有關兩國間尚待解決的釣魚台主權爭議，本人必須重申我對釣魚台列嶼主權無可置疑的立場，希望能在理性、尊嚴的原則下，透過協商方式解決。至於漁民權益問題，中日兩國歷經三度磋商，我政府確保漁民在傳統漁區捕魚權益之立場，已為日方充分瞭解。我們也一再強調絕不接受日本與中共所簽署的漁業協定中，任何侵犯我主權或損害我漁民權益的部份。我們將在堅守主權、尊嚴的原則下，繼續與日本政府進行磋商，維護漁民利益。（參見附錄）這是兩位蔣總統之後，2000年前中華民國的釣魚台群島政策。基於國際現實環境因素，主權問題的外交談判不容易解決，政府將與日本談判的重心向漁業權益傾斜。



總之，2000 年以前台灣在處理釣魚台問題的方式是和平但不模糊，尊重邦誼但立場堅定，這是操諸在我的作為。對於國際環境的變化，特別是美國東亞戰略與對亞洲國家政策的調整，美國與中共關係的調整，日中關係的改變等客觀國際因素，台灣都只能兩害相權取其輕，採取對國家生存發展最有利的選項，以及對人民尤其是漁民權益的保障。這是兩蔣時期與李登輝執政期間，我國外交部處理釣魚台問題的基本原則。這個原則當然不是最好的，但是，衡量台灣在國際社會的處境，這樣的成果是任何一位總統主政時，除非國際環境發生重大變化，否則是難以超越的了。

附錄：外交部 2000 年前就釣魚台主權問題之聲明一覽表

編號	時間	資料來源	內容
1	1971.6.11	外交部聲明	<p>中華民國外交部關於琉球群島與釣魚台列嶼問題的聲明中華民國政府近年來對於琉球群島之地位問題，一向深為關切，並一再將其對於此項問題之意見及其對於有關亞太區域安全問題之顧慮，促請關係國家政府注意。</p> <p>茲獲悉美國政府與日本政府即將簽署移交琉球群島之正式文書，甚至將中華民國享有領土主權之釣魚台列嶼亦包括在內，中華民國政府必須再度將其立場鄭重昭告於全世界：</p> <p>（一）關於琉球群島：中、美、英等主要盟國曾於一九四三年聯合發表開羅宣言，並於一九四五年發表波茨坦宣言規定開羅宣言之條款應予實施，而日本之主權應僅限於本州、北海道、九州、四國以及主要盟國所決定之其他小島。故琉球群島之未來地位，顯然應由主要盟國予以決定。</p> <p>一九五一年九月八日所簽訂之金山對日和約，即係以上述兩宣言之內容要旨為根據，依照該和約第三條之內容，對琉球之法律地位及其將來之處理已作明確之規定。中華民國對於琉球最後處置之一貫立場為：應由有關盟國依照開羅宣言及波茨坦宣言予以協商決定。此項立場素為美國政府所熟知，中華民國為對日作戰主要盟國之一，自應參加該項協商。而美國未經此項協商，遽爾將琉球交還日本，中華民國至為不滿。</p> <p>（二）關於釣魚台列嶼：中華民國政府對於美</p>

			<p>國擬將釣魚台列嶼隨同琉球群島一併移交之聲明，尤感驚愕。</p> <p>該列嶼係附屬臺灣省，構成中華民國領土之一部分，基於地理地位、地質構造、歷史聯繫以及臺灣省居民長期繼續使用之理由，已與中華民國密切相連，中華民國政府根據其保衛國土之神聖義務在任何情形之下絕不能放棄尺寸領土之主權。因之，中華民國政府曾不斷通知美國政府及日本政府，認為該列嶼基於歷史、地理、使用及法理之理由，其為中華民國之領土，不容置疑，故應於美國結束管理時交還中華民國。現美國逕將該列嶼之行政權與琉球群島一併交予日本，中華民國政府認為絕對不能接受，且認為此項美日間之移轉絕不能影響中華民國對該列嶼之主權主張，故堅決加以反對，中華民國政府仍切盼關係國家尊重我對該列嶼之主權，應即採取合理合法之措置，以免導致亞太地區嚴重之後果。</p>
2	1990.10.23	新聞稿	<p>我傳遞區運聖火船隻於本年十月廿一日在釣魚台附近海域遭日本海上保安廳巡防艦艇強力攔阻</p> <p>我傳遞區運聖火船隻於本年十月廿一日在釣魚台附近海域遭日本海上保安廳巡防艦艇強力攔阻，被迫折返。釣魚台列嶼為我固有領土，我對日本此一不友好行動表示強烈不滿與抗議。我政府已於本（23）日分別於台北及東京透過商當管道向日方作下列三項嚴正之表示：</p> <p>（一）我船以和平方式前往釣魚台傳遞區運聖</p>

			<p>火事，我政府事先曾透過管道告知日方，請其勿加阻撓，但日方仍派艦艇強力攔阻，我政府對日本此一不友好行動表示強烈不滿與抗議。</p> <p>（二）釣魚台為我中華民國固有領土，政府堅持維護我對釣魚台之主權。日本表年社逕自在釣魚台建立燈塔，我政府要求日方立即拆除。</p> <p>（三）釣魚台附近海域為我漁民傳統作業漁區，今後我漁船進入該區作業，日方不得阻撓，必要時我方將採取有效護漁措施，一切因而引起之後果，應由日方負責。</p>
3	1997.5.21	外交部聲明	<p>關於日本國會議員下地幹郎一行四人，於五月十八日搭乘直昇機前往釣魚台列嶼進行空中視察事，本部除已訓令駐日代表處即向日本政府提出嚴重抗議，並重申政府對釣魚台列嶼之主權主張與立場外，中華民國政府對於日本政府未能有效制止其國人迭次侵犯挑釁我國主權之行為至為不滿。日方雖屢次在我釣魚台列嶼製造事端，並無法改變中華民國擁有釣魚台主權之事實，切盼日本政府知所節制，並有效約束及制止今後再度發生類似事件，以免事態擴大，影響兩國友好關係及區域穩定和平。</p>
4	1997.6.17	外交部聲明	<p>關於十四日及本(十七)日媒體報導，「日本青年社」成員三人於六月十一日無視警告，擅自登陸釣魚台列嶼之北小島，調查先前建立之燈塔及攝影等；另揚言該社明年將再登陸釣魚台，並架設另一座燈塔及建造一間房舍；甚至表示，將派其成員長駐島上，以便定期維修燈塔等語事，本部除均已電飭駐日本代表處即</p>

			向日方嚴正抗議交涉並重申我對釣魚台列嶼主權立場外，中華民國政府對於日本部分民間人士尤其「日本青年社」再次對我國領土釣魚台列嶼所作之不當言論及挑釁行為嚴加譴責。切盼日本政府務必採取有效措施，約束並制止其國人今後再發生類似情事，以免引致中日間不必要之紛爭，影響兩國關係與地區之和平穩定。
5	1998.3.18	外交政策 (含施政報告)－立法院第三屆第五會期 外交及僑政委員會 報告人：胡志強	貳、維護權益，鞏固邦誼 本人在上個會期向 貴委員會提出的報告中曾公開表示，面對廿一世紀即將來臨的嶄新階段，外交政策的首要目標應在於維護國家尊嚴基本利益、塑造經貿發展有利環境及推動兩岸關係和平發展。同時在國際上，我們要發展總體力量、致力區域合作；善盡國際責任、貢獻國際社會。 為達成上述目標，近半年來我們積極鞏固邦誼，加強區域合作；增強互惠，提升實質關係，同時積極擴大參與國際活動，並獲致具體進展。以下謹分別就亞太、亞西、非洲、歐洲、北美、中南美等地區以及國際組織等七部分，扼要報告本部推動相關工作的現況： 一、亞太地區 亞太地區幅員遼闊，天然資源豐富，活動力強，是我們密不可分的近鄰。我國與亞太地區大多數國家均維持密切友好的實質關係。 首先在中日關係方面，兩國的經貿實質關係基礎深厚，具有極大的共同利益，但是鉅額

			的貿易逆差，仍是我們必須積極設法縮減的問題。有關兩國間尚待解決的釣魚台主權爭議，本人必須重申我對釣魚台列嶼主權無可置疑的立場，希望能在理性、尊嚴的原則下，透過協商方式解決。至於漁民權益問題，中日兩國歷經三度磋商，我政府確保漁民在傳統漁區捕魚權益之立場，已為日方充分瞭解。我們也一再強調絕不接受日本與中共所簽署的漁業協定中，任何侵犯我主權或損害我漁民權益的部份。我們將在堅守主權、尊嚴的原則下，繼續與日本政府進行磋商，維護漁民利益。
--	--	--	---

資料來源：中華民國外交部網站

## 民進黨執政時期

### 對釣魚台列嶼爭端的處置與經驗學習

The Dispute Management of the Diaoyutai Islands  
during the Democratic Progress Party Ruling Period  
(2000-2008)

林廷輝

Ting-Hui Lin

中研院亞太區域研究專題中心博士後研究人員、中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

Postdoctoral Fellow, CAPAS, RCHSS, Academia Sinica; Adjunct Assistant  
Professor, Department of Maritime Police, Central Police University

### 摘要

釣魚台列嶼爭端存在已久，此一爭端非單純屬於領土歸屬之國際法問題，當中夾雜日本、美國、中國及台灣等國際因素，台灣內部也存在對釣魚台列嶼歸屬問題有著不同見解的聲音，但無論如何，2000至2008年民進黨執政時期，仍固守李登輝政府領土主權屬我之政策立場，只是，民進黨執政期間，台日關係朝向正面發展而努力，釣魚台列嶼議題並非屬於兩國關係之全部，民進黨政府也認知到，企圖在短期內解決此爭議實屬不易，但卻可成為與日本政府互動之最佳媒介。

本文旨在探討民進黨執政時期在釣魚台列嶼爭端上的處置方式與經驗，文中首先探討釣魚台列嶼爭端在國際爭端類別中之屬性，繼之說明民進黨對釣魚台列嶼之政策與立場，最後則就台日漁業及保釣運

動兩者衝突事件處置為例，說明民進黨執政時期經驗。

**關鍵詞：**民進黨、釣魚台列嶼、領土主權、台日關係、國際爭端

## 壹、前言

釣魚台列嶼位於台灣東北部，距基隆 98 浬、彭佳嶼 76 浬，離琉球 285 浬，由釣魚台、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、黃尾嶼、赤尾嶼及飛瀨等八座島嶼所組成，總面積約 6.32 平方公里，最大島為西部之釣魚台島，面積約 4.32 平方公里。<sup>240</sup> 1999 年我國公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」<sup>241</sup>時，即採正常基線<sup>242</sup>方式，標示釣魚台列嶼領海及鄰接區外界線，宣示我國主權。

釣魚台列嶼爭端為領土主權歸屬問題，屬於國家的核心利益，在 1971 年美日協議中<sup>243</sup>，美國片面將行政權歸還給日本，引發一連串的保釣運動。亦即 2000 年 5 月民主進步黨（以下簡稱民進黨）執政前，釣魚台列嶼爭端早已存在多年。民進黨執政八年期間（2000-2008 年），「保釣運動」及「台日漁業糾紛」成為連結釣魚台列嶼爭端最主要的兩個議題，再加上新聞媒體的過度渲染，形塑政府保釣及護漁不利的形象，於此背景下，台日漁業會談也因為雙方立場差異過大，陷入僵局的結果，使得會談意外地成為化解雙方海上衝突的緩衝機制，特別是自第 15 次台日漁業會談開始，會談已作為緩解漁業糾紛及突發事件

---

\*作者特別感謝王高成教授在本文發表時所提供的寶貴意見。

<sup>240</sup> 許惠佑主編，《台灣海洋》（台北：行政院海岸巡防署，2005 年 8 月 10 日），頁 49。

<sup>241</sup> 依據 1998 年《中華民國領海及鄰接區法》第 5 條及第 14 條規定，領海及鄰接區之基線與外界線由行政院訂之，並得分批公告之，因此我國第一批基線及外界線則依據中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告之。

<sup>242</sup> 依 1982 年《聯合國海洋法公約》第 5 條規定，所謂正常基線是沿海國測算領海寬度，為沿海國官方承認的大比例尺海圖所標明的沿岸低潮線。

<sup>243</sup> Hugh Thirlway, "Dispute Between Taiwan and Japan Over the Diaoyu/Senkaku Islands: Possibilities of Recourse to the International Court of Justice," in Taiwan Law Society and Taiwan Institute of International Law eds., *International Law Conference on the Dispute Over Diaoyu/ Senkakau*, April 1997, pp.101-102.



的一種手段，但就在專屬經濟海域重疊區內的海上衝突事件，究竟是否與釣魚台列嶼領土主權爭議有關？值得未來進一步討論。

由於台日關係為民進黨執政時期外交重點工作，釣魚台列嶼之議題，並非台日關係的全部，突發的海上衝突及事件，在當時也並未破壞兩國政府高層間的互信，在執政者的眼中，這樣的衝突反倒意味著雙方政府必須在溝通、聯繫與解決爭端問題方面更加努力，甚至強化雙方執法機關之間的聯繫及避免衝突繼續惡化，雙方政府也進一步採取克制漁民或保釣人士的作法。本文首先探討釣魚台列嶼爭端在國際爭端類別中之屬性，繼之說明民進黨對釣魚台列嶼之政策與立場，最後則就台日漁業及保釣運動兩者衝突事件處置為例，說明民進黨執政時期經驗。

## 貳、國際爭端與釣魚台列嶼爭端屬性

### 一、國際爭端之類別與屬性

國際爭端（International Disputes）之種類，隨著當事國及其權利義務之屬性的不同，而有不同的特點及類別，大致上可分為「法律爭端」、「政治爭端」、「事實爭端」及「混合型爭端」等，首先就「法律爭端」而言，這是指爭端當事國的各自要求是以國際法為根據的爭端。這類爭端在國際法上被稱為可裁判的爭端，這類爭端一般關係到國家的被法律承認和保護的利益；其次是「政治爭端」，這是指起因於政治利益的國際爭端，政治爭端在傳統國際法上被稱為不可裁判的爭端，這類爭端一般對國家的獨立和主權等問題有重大影響；第三則是「事實爭端」，指起因於有關國家對某項事實爭執不下的法律爭端，這類爭端的起因往往是由於事實問題不清楚，爭端各方對事實真相各執一詞；最後則是「混合型爭端」，指既涉及國家法律權利，也涉及國家政治利益的國際爭端。<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup> 梁西主編，《國際法》（修訂第二版）（武昌：武漢大學出版社，2003年），頁334。

在國際社會中，單純的法律爭端和政治爭端並不多見，大多的國際爭端都是屬於「混合型爭端」。而在國際交往中，有關國家在涉及自己利益的問題上，由於所持的立場、觀點和態度，往往會引起糾紛並發生爭端。不過，國際爭端不同於其他爭端，首先，國際爭端的主體主要是國家；其次，國際爭端往往涉及國家和人民的重大利益，比任何爭端都複雜和難以解決；再次，國際爭端的起因往往比較複雜，既有政治的因素，也有法律的因素，還可能有事實的因素；最後，國際爭端的解決往往受到國家關係力量對比的制約，其解決方法和程式是隨著歷史的發展和變化而發展和變化的。

## 二、釣魚台列嶼爭端屬性

釣魚台列嶼的爭端，結合了「法律爭端」及「政治爭端」之「混合型爭端」，光靠國際法或是採用國際法院來解決可能性較低，於此認知下，因釣魚台議題而發展出的處置方式便值得探討。

### （一）政治爭端

美國 1971 年片面將釣魚台列嶼交給日本，係以 1951 年《舊金山對日和約》（the San Francisco Peace Treaty）第 3 條為基礎<sup>245</sup>，中國方面認為，然 1952 年《中日和約》未承認該第 3 條，因此美國處理戰後日本領土，應依 1943 年《開羅宣言》與 1944 年《波茲坦公告》為準

---

<sup>245</sup> 條文規定：「日本對於美國向聯合國所作任何將北緯 29 度以南之南西群島（包括琉球群島及大東群島）、孀婦岩以南之南方諸島（包括小笠原群島、西之島及琉璜列島）及沖之鳥與南鳥島，置於託管制度下，而以美國為其唯一管理當局之建議，將予同意。在提出此項建議並就此項建議採取確定性之行動以前，美國有權對此等島嶼之領土暨其居民，包括此等島嶼之領水，行使一切行政、立法及管轄之權力。」（Japan will concur in any proposal of the United States to the United Nations to place under its trusteeship system, with the United States as the sole administering authority, Nansei Shoto south of 29deg. north latitude (including the Ryukyu Islands and the Daito Islands), Nanpo Shoto south of Sofu Gan (including the Bonin Islands, Rosario Island and the Volcano Islands) and Parece Vela and Marcus Island. Pending the making of such a proposal and affirmative action thereon, the United States will have the right to exercise all and any powers of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of these islands, including their territorial waters.）

據。而日本主張 1895 年因《馬關條約》而取得釣魚台列嶼主權，則因《中日和約》第 4 條規定，馬關條約因戰爭結果而歸於無效，美國片面行為乃屬非法。由此可知，二次世界大戰後，再加上中國共產黨與國民黨內戰的問題，使得戰後的釣魚台列嶼問題，在美國仍保有行政管轄權之際，並未有多大的爭端出現，然美國所謂歸還釣魚台列嶼行政管轄權予日本後，引發華人的不滿，此時再加上兩岸關係的特殊性，兩岸在領土主權爭議上對日本採取的調性不同，所引起的政治爭端並不單純是領土主權問題，當中也夾雜著美國在東亞的影響力及東亞政治情勢中兩岸關係的複雜性。<sup>246</sup>

## （二）法律爭端

1972 年起，美國將琉球群島及釣魚台列嶼之行政管理權一併歸還日本，日本納其為領土，稱為「尖閣群島」，劃歸沖繩縣石垣市。日本因此主張，釣魚台列嶼在甲午戰爭之前是「無主地」（terra nullius），後經由日本發現（discovery）並劃入版圖，日本所持證據大致有四點：1.根據日本人古賀辰四郎在明治 17 年（1884）前後踏訪報告，知為「無人島」；2.明治 18 年，日本政府派出「出雲丸」前往實地調查，發現並無清朝管轄形跡，於是確定為無主地；3.提交日本內閣閣議討論通過，由內閣密令沖繩縣知事建立國家標誌；4.明治 29 年（1896）發布第 13 號敕令，完成國內法上編入措施，正式劃入版圖。<sup>247</sup>日本認為無論釣魚台列嶼之地位如何，日本自 1902 年就開始有效行使主權，迄

---

<sup>246</sup> 例如就釣魚台列嶼是否適用美日安保條約乙事，美國原本採取模糊及閃爍其詞的方式面對國際輿論，但在釣魚台列嶼一連串的爭端發生後，美國的態度愈形清晰，例如 2010 年 8 月 18 日，日本外務省先表達美日安保適用於釣魚台；9 月 23 日，日本外相前原誠司與美國國務卿希拉蕊會面時，希拉蕊明確公開表達釣魚台適用《美日安保條約》第 5 條；美國以明確立場避免中國誤判情勢<sup>246</sup>；10 月 30 日，希拉蕊與中國外長楊潔篪於越南河內會面時，提出美國願意透過中、日、美三方外長會議，解決中、日兩國在東海爭端島嶼之問題之建議，但此一提議隨即為中國所否決。

<sup>247</sup> Reat Admiral William L. Schachte, Jr., "The United States' Role: Thoughts on the Diaoyutai/Senkaku Islands Dispute," in Taiwan Law Society and Taiwan Institute of International Law eds., *International Law Conference on the Dispute Over Diaoyutai/Senkakau*, April 1997, p.63.

1968 年爭議發生時已近 70 年，期間沒有受到挑戰，因此主張以時效（prescription）取得釣魚台列嶼。

至於台灣所持立場，大多從歷史上的有效管轄角度出發，但此又與中國立場相一致，其共通點是將釣魚台列嶼視為台灣附屬島嶼，置於宜蘭縣政府管轄之下，釣魚台列嶼為我國固有領土，主要主張為：1.釣魚台列嶼由中國人發現、命名、先占，明清兩朝近六百年有效統治，納入海防，歷史證據充分。2.釣魚台列嶼為中國人最早發現，命名和使用，在 1403 年《順風相送》乙書中，已構成國際法上「原始權利」(inchoate title)。3.釣魚台列嶼在明代時已劃入中國行政管制區域，1562 年出版之「籌海圖編」已適合國際法中關於沿海國主權是一種管制之定義，構成擁有主權之法理。4.中國對釣魚台列嶼之領土權在 19 世紀 80 年代以前已被國際公認，日本、法國、英國、美國、西班牙國家所出版之地圖為證。5.釣魚台列嶼併入日本領土，係中日甲午戰爭台澎割讓日本後之結果。因此當日本在戰後放棄台灣與澎湖群島，自應一併放棄釣魚台列嶼。<sup>248</sup>

釣魚台列嶼爭端亦屬法律爭端，只是爭端當事國對領土主權取得之法律見解不同，但這種見解不同是屬於刻意的？或者是讓不同的法律見解成為政治工具，因此，釣魚台列嶼不僅存在法律爭端，也存在政治爭端，屬於「混和型爭端」。

### 參、民進黨執政時期對釣魚台列嶼爭端認知與立場

民進黨在 2000 年 5 月上台後，釣魚台列嶼議題並非政府主要優先處理及解決的對象，不過，這樣的議題隨著李前總統登輝先生的發言，或者是保釣運動的蘊釀與執行，再加上海上漁業糾紛擴及此一議題，使得民進黨政府不得不在此議題上表態。

民進黨主政之後，在釣魚台列嶼議題上的政策立場，仍依循李登

---

<sup>248</sup> Reat Admiral William L. Schachte, Jr., *op. cit.*, pp.64-65.

輝政府的立場與態度，特別是在 1996 年 9 月成立跨部會「釣魚台案工作小組」所確立的四項政策原則，包括（一）堅持主張我國擁有釣魚台列嶼主權；（二）以和平理性方式處理；（三）不與中共合作解決；（四）以漁民權益優先考量等四項原則，處理任何有關涉及釣魚台列嶼主權之問題。2002 年 3 月，外交部長簡又新在立法院第五屆第一會期外交及僑政委員會第八次全體委員會議報告時再次重申此一立場，簡又新表示：「政府一向積極重視釣魚台主權問題，每當日方對釣魚台有不當舉動，我均即向日本政府提出嚴正抗議，另在我與日方各次漁業會談中，我方均重申我擁有釣魚台列嶼主權。政府自 1996 年 9 月迄今已召開 11 次因應小組會議，再次確立政府處理本案之四項原則。」<sup>249</sup>

但就在 2002 年 9 月，日本《沖繩時報》刊載了李前總統登輝先生的專訪，內容提及釣魚台歸屬問題，專訪內容指出，釣魚台乃日本固有的領土，所有權應屬於日本沖繩縣。<sup>250</sup>2002 年 10 月 21 日，內政部發布新聞資料指出，中華民國行政院為有效處理釣魚台主權爭議，已責成外交部邀集相關部會，成立專案小組專責處理，以免損及主權或造成無謂犧牲，根據專案小組的議決，釣魚台列嶼主權屬於中華民國所有，內政部則出版標準輿圖載明釣魚台列嶼屬台灣省宜蘭縣管轄。

一向積極地以實際行動確保釣魚台列嶼主權之日本右翼團體共 9 人，以維修燈塔名義，於 2003 年 8 月 25 日上午 6 時（台北時間）登上釣魚台。外交部則在當日重申：「釣魚台列嶼為我固有領土，其主權不容侵犯，本部已即電令駐日本代表處向日本政府正式確認並表達嚴重關切，重申我擁有釣魚台列嶼主權之一貫立場，同時向日方提出嚴

---

<sup>249</sup> 「外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表」，《外交部新聞背景參考資料》，2003 年 8 月 25 日，

<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>

<sup>250</sup> 「日媒體專訪，李登輝：釣魚台是日本領土」，《今日新聞網》，2002 年 9 月 25 日，<http://www.nownews.com/2002/09/25/319-1355571.htm>

正抗議，要求其防止類似情事再度發生。」<sup>251</sup>

2003 年 1 月 1 日，日本《讀賣新聞》報導，日本政府已於 2002 年 10 月起，以每年 2,200 萬日圓代價租賃釣魚台列嶼五個島嶼中的「釣魚台」、「南小島」、「北小島」等三個無人島。外交部政務次長高英茂 2 日下午則約見日本交流協會台北事務所所長內田勝久，表達中華民國嚴正關切的立場。<sup>252</sup>

至於 2005 年 6 月，台日間由於台灣漁船包圍日本公務船，爆發了嚴重的海上漁權衝突，面對此問題，時任台北市長馬英九批評陳水扁總統面對台日漁權問題表現軟弱，總統府秘書長游錫堃嚴正指出：（一）總統昨天說得很清楚，釣魚台的主權屬於台灣，這個事實從來沒有改變，從國民黨到民進黨執政都沒有改變立場，馬市長不能因為自己沒有聽到，就說總統沒有講過，這是扭曲事實。（二）總統昨天談話的意思是，有人認為保護漁權就要不惜一戰，那今年三月中國制定反分裂法，把台灣納為中國的一部份，甚至要以武力併吞，當時那些人卻沒有說要不惜一戰，這是不是有雙重標準？（三）總統身為國家元首，一定會全力捍衛國家的主權與領土。不過，這次的爭議是漁權問題，不是主權問題，政府一定會為漁民爭取權益，下個月將透過外交談判來解決。政府的責任，就是要解決問題，所以一定要看清楚問題的癥結，採取正確有效的方法，絕不能有勇無謀、意氣用事，尤其不應動輒就要訴諸武力，置人民生命財產安全於危險之中。<sup>253</sup>

同年 8 月 10 日，陳水扁總統在彭佳嶼表示：「今天來到彭佳嶼，但一定會有人把心思和眼光放在釣魚台。針對釣魚台的問題，政府的立場與態度非常清楚而且堅定，從來沒有改變過。釣魚台列嶼的領土

---

<sup>251</sup> 同前註 10。

<sup>252</sup> 日本政府自 1972 年 5 月起，租賃釣魚台列嶼之久場島，租期 20 年，其後曾於 1992 年續約，效期至 2012 年止。

<sup>253</sup> 「總統府游秘書長回應馬英九市長新聞稿」，《總統府新聞稿》，2005 年 6 月 23 日，

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=10650&rmid=514&word1=%e9%87%a3%e9%ad%9a&sd=2000/05/18&ed=2008/05/20>

主權當然是屬於我們的、屬於台灣的，這一點完全毋庸置疑。而有關台日之間的漁事糾紛與漁權問題，將與釣魚台主權的爭議分開脫鉤來處理，這不但是過去政府就已經擬定的政策，更是漁民朋友一致的期待與訴求。過去是這樣處理，未來政府也將秉持著相同的原則，繼續來為漁民朋友爭取最大的權益。」<sup>254</sup>

而在面對一連串的保釣運動議題上，2006 年 10 月 20 日，外交部再次重申：「一、我政府為因應釣魚台列嶼主權爭議案，曾於 1996 年 9 月成立跨部會「釣魚台案工作小組」，確立處理釣魚台列嶼問題的四項原則，處理任何有關涉及釣魚台列嶼主權之問題。二、我政府一貫堅持擁有釣魚台列嶼主權，且屬台灣所轄，與香港無關，此一立場向無改變，並在各種場合屢次重申此一嚴正立場。三、對於我保釣人士前往釣魚台列嶼抗議事，鑒於海上抗議活動極具危險性，務請注意人身安全，並呼籲日方務必理性自制，勿傷及我保釣活動人士。」<sup>255</sup>

2007 年 3 月 12 日，外交部針對日本沖繩縣知事仲井真弘多擬於 3 月 13 日搭乘航空自衛隊飛機視察釣魚台列嶼事，外交部除已指示駐那霸辦事處勸請仲井真知事中止有關行程外，並嚴正重申：「我政府一貫堅持擁有釣魚台列嶼主權，盼以維護我漁民之權益為優先考量，和平理性解決爭議。」<sup>256</sup>

也因此，民進黨執政時期對釣魚台列嶼主權認知與政策立場並未改變，仍然堅守主權在我，以 1996 年國民黨政府所訂出的四項原則為依歸，而在國內政治的壓力下，外交部及內政部積極表態，然而能有實際作為的國防部及海巡署，在和平理性方式處理的指導方針下，並未向在釣魚台列嶼海域實際進行巡邏的日本公務船採取挑釁作為。

---

<sup>254</sup> 「總統視察彭佳嶼」，《總統府新聞稿》，2005 年 8 月 10 日，  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=10790&rmid=514&word1=%e9%87%a3%e9%ad%9a&sd=2000/05/18&ed=2008/05/20>

<sup>255</sup> 同前註 10。

<sup>256</sup> 同前註 10。

## 肆、衝突事件處置案例與經驗

如前所述，民進黨執政時期與釣魚台列嶼爭端有關的議題，主要集中在「台日漁業糾紛」及「保釣運動」的處置，分別說明如下：

### 一、台日漁業糾紛

依據海洋法，台日由於屬於相鄰的國家，因此各自所主張的專屬經濟海域重疊，就台灣方面來說，就算不從釣魚台列嶼劃出專屬經濟海域，仍得從彭佳嶼及棉花嶼，以及東海岸的三貂角等地劃出專屬經濟海域，而仍會與日本所主張的專屬經濟海域重疊，也因此，台日漁業問題並不必然全部與釣魚台列嶼爭端有關，但釣魚台列嶼卻會與台日漁業問題的一部分掛勾，倘侷限並定義在法律爭端，該問題得以尋求法律手段解決，但由於政治上渲染的結果，使得台日漁業問題已非單純漁權問題，無法在短時間內獲得解決之道，以拖待變，也或許是爭端雙方在尋求漁業問題的安排上目前可採行的方



【表 1】 台日漁業十六次會談時間地點一覽表

會談項次	時間	地點	會談項次	時間	地點
第一次會談	1996.8.3	台北	第十一次會談	2001.8.28-29	東京
第二次會談	1996.10.4	東京	第十二次會談	2003.3.27-28	台北
第三次會談	1997.12.17	台北	第十三次會談	2003.6.26-27	東京
第四次會談	1998.11.4	東京	第十四次會談	2004.9.20-21	台北
第五次會談	1999.4.30	台北	預備會談	2005.7.12	東京
第六次會談	2000.6.27-28	東京	第十五次會談	2005.7.29	東京
第七次會談	2000.7.21-22	台北	預備會談(一)	2005.10.20-21	台北
第八次會談	2000.8.14-15	東京	預備會談(二)	2006.1.24	東京
第九次會談	2000.8.24-25	台北	第十六次會談	2009.2.26-27	台北
第十次會談	2000.9.21-22	東京			

資料來源：林廷輝，「淺談台日漁業爭端」，《全球觀止網站》，  
[http://www.globalobserver.net/www/article2.php?article\\_id=4205&article\\_author=林廷輝&special1=issue\\_diplomacy&sort1=inside\\_opinion&sort2=inside\\_opinion](http://www.globalobserver.net/www/article2.php?article_id=4205&article_author=林廷輝&special1=issue_diplomacy&sort1=inside_opinion&sort2=inside_opinion).

民進黨在 2000 年 5 月至 2008 年 5 月執政期間，台日漁業會談從第 6 次談到第 15 次，外加第 15 次的預備會議乙次及第 16 次兩次預備會議。第 6 次會談主要以新政府上台後，台日雙方政府仍在思索對方的立場與態度，自第 7 次開始至第 14 次會談，其重點放在「北緯 27 度以南水域管理」、「北緯 27 度以北水域管理」及「漁船緊急避難」等三大議題。<sup>257</sup>

在「北緯 27 度以南水域管理」部分，日本表示漁業資源管理與專屬經濟區劃界不可分割，且依據日本國內法係以中間線原則進行劃界<sup>258</sup>，遂提出小範圍海域作為雙方共管水域之主張；我國則表示為避免釣魚台列嶼及專屬經濟區劃界爭議，遂提出大範圍水域共同管理之主張，雙方立場差距甚大；至於「北緯 27 度以北水域管理」部分，日本認為已與中國劃定「暫定措施水域」進行管理，我國非該區沿海國，相對不得主張任何作業權利；但，我國內政部認為以釣魚台列嶼之領海基點基線向外沿伸 200 浬，即可達北緯 29 度 18 分間之水域，我國漁船有權進入該海域作業<sup>259</sup>；而在「漁船緊急避難」部分，日本提出台灣應考量日本受害漁民之處境，認為台灣漁船需有保險方可進入日本海域避難，並要求於協定中明定避難漁船需有經濟擔保；我方則指

<sup>257</sup> 「中斷兩年台日漁業談判，下月恢復」，《聯合報》，2003 年 3 月 19 日，第 20 版。

<sup>258</sup> 相鄰國家間之領海當然須予劃界，而相向國家間之海域寬度小於兩國主張領海度之總和時，亦會產生劃界問題。國際間最早提出劃界理論的學者係自然法學派普芬道夫（Baron Samuel von Pufendorf），主張以中間線原則做為河川、湖泊、海灣或領海之劃界。海岸相向或相鄰國家間之領海劃界，原則上採等距離原則或中線之方式，即以距兩岸最近之點或諸點等距離之各點連接所組成的線來作為兩國劃界之依據。等距原則是一種平分劃界區域的寬度給各沿海國之基本方法，亦即在各種海域劃界時所建立的一條等距離線，這條等距離線在幾何學上是當事國間之基線最短的直線距離，該線上每一個點均與每一相關國家領海基線上最近各點距離相等。「聯合國國際法委員會」於 1949 年著手制訂海洋劃界規則，1953 年國際法委員會下的專家委員會於海牙召開會議，專家委員會建議以等距中線原則做為海洋劃界原則，此原則為 1958 年《大陸礁層公約》所採納，成為各國實踐的重要劃界方法之一。姜皇池，《國際海洋法（下冊）》（台北：學林出版社，2004 年 9 月），頁 794。

<sup>259</sup> 我國內政部地政司官員目前仍主張釣魚台列嶼得主張 200 浬專屬經濟區及大陸礁層，惟該列嶼是否得以擁有這些海洋權利，仍需依據 1982 年《聯合國海洋法公約》之相關規定。

出，依據國際人道救援原則，沿海國有必要提供避難漁船協助，至於因緊急避難造成賠償問題，其屬民事性質，不應列入協定內容<sup>260</sup>。2004年9月，由於日本在第14次會談中堅持採中間線作為談判基準，雙方會談於是陷入困境。

就在雙方會談陷入困境時，2005年6月8日至9日，台灣與日本爆發嚴重的近海漁權衝突，6月8日清晨，蘇澳籍漁船漁津128號、金滿祥6號、聖宏勝號、新復興266號、金勝財66號等五艘漁船在我國東北方海域，於「暫定執法線」（如【圖一】）<sup>261</sup>內作業，分別被日本水產廳巡邏艦強制驅趕，並散發「不得越界勸導單」，損失漁具、漁網計25萬餘元，引發漁民激憤，醞釀串聯報復<sup>262</sup>。其後，蘇澳漁船漁津128號等9艘延繩釣漁船，於6月8日下午，在「暫定執法線」海域包圍日本水產廳巡邏艦「白嶺丸號」，雙方僵持1小時，後在我國海巡署巡邏艇勸導化解，日艦得以脫困，但我漁船認為，海巡署縱放日本船艦，於6月9日凌晨4時，再度集結漁船50艘，懸掛抗議日本侵占我漁場標語，出海尋找日本巡邏艦，海巡署派遣艦艇護航，清晨5時，日本派2架偵察機低空巡邏，上午7時活動結束。日本官房長官細田博之指出，台灣漁民抗議可能是由於日本對於進入日本專屬經濟區內的台灣漁船取締過嚴所致。<sup>263</sup>

這樣的衝突，已引起朝野各界的關注<sup>264</sup>，也成為國內政治注意的

---

<sup>260</sup> 蘇岳璽，「台日東海漁權爭議中日本國家實踐之研究」，《政治大學外交研究所碩士論文》，2006年6月，頁34。

<sup>261</sup> 由於專屬經濟海域的重疊，須與周邊國家進行劃界之談判，目前我國尚未與周邊國家達成協議，為維護漁民權益，行政院於2003年11月7日核定中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線，作為海域執法依據，但非我國政府對於專屬經濟海域外界線與漁權之終局主張範圍。同前註1，頁32。

<sup>262</sup> 「護漁權，我漁船集結抗日」，《自由時報》，2005年6月9日，A6版。

<sup>263</sup> 「日驅離漁船，我嚴正抗議」，《自由時報》，2005年6月10日，A3版。

<sup>264</sup> 例如王金平院長曾在6月16日邀請國防部、海巡署、外交部等單位與蘇澳漁民代表溝通時表示，政府處理護漁態度不夠強硬，國防部應派遣軍艦巡視我領海，宣示主權，海巡署亦應驅離、扣押侵入我海域之日本漁船，外交部更應儘速與日本進行海權談判。丁守中立委說：「政府不重視與日本經濟海域重疊現實，屢採息事寧人態度，讓漁民私下與日本和解，導致漁民進行自力救濟，政府應以大動作凸顯與日

焦點，6月21日，我國國防部在立法院要求下，派遣鳳陽軍艦巡弋台灣東北經濟海域，除立法院長王金平登艦外，國防部長李傑及跨黨派朝野立委也一併前往。對此，台日雙方開始展開密集外交管道的接觸，在台北由交流協會台北事務所長池田維代表，與我國外交官員會晤，在東京則由我國駐日本副代表陳鴻基向日本表達我政府之立場。池田

---

本海權爭議，否則國際社會將認為我默認釣魚台屬於日本，不但有損國格，也讓漁民權益日益受損；要求國防部採取積極強勢作為逼迫日本與我協商漁權，以確保我漁民之權益。」雷倩立委則表示：「近日台、日兩國發生漁事糾紛，不僅是漁業問題，更攸關台灣主權問題，陳總統應立即召開國家安全會議，研擬如何確保台灣經濟海域內之漁權、礦權、電纜鋪設權，並與日本、大陸展開三邊會談協商解決海權問題。」帥化民立委：「國家主權要靠政治、經濟、心理、軍事整體運作，僅由海巡署護漁，解決不了問題，依照『衝突、妥協、再進步』的觀點，漁權問題應由局部衝突，延伸到外交折衷，再循政治解決。這次漁權糾紛實係釣魚台主權爭議問題。」蘇起立委：「民進黨政府執政後，對釣魚台主權時硬時軟，立場不定，國家若無主權，何來漁權？若政府對主張釣魚台主權有所困難，可依『公民投票法』發動防禦性公投，在野黨定全力支持政府堅定主權之行動。」陳志彬立委：「台灣漁民在我經濟海域內捕魚遭到日本刁難，政府卻無強硬護漁政策，使漁民蒙受損失；政府不斷訴求台灣是『主權獨立的國家』，卻對日本的打壓不聞不問；漁民集結包圍日艦，我海巡艇私縱讓其溜走；若政府沒有護漁的決心及勇氣，軍購武器又有何用，希望政府給漁民一個明確的交代。」李永萍立委：「我漁民遭日本驅趕或扣押，自力救濟向日艦抗議，而政府卻無保護人民生命財產安全，及維護國家領土主權之決心，甚至不敢宣示釣魚台是台灣領土，根本就是『消極的賣台行為』，希望外交部、海巡署、國防部及與農委會能統合事權，視保護漁民權益為要務，切勿存有台灣是日本殖民地之心態。」林郁方立委則透過立法院國防委員會發文國防部，要求於6月17日考察海軍護漁任務，並將隨艦赴蘇澳漁民集結抗爭海域，實際考察我軍護漁執行情況，並揚言若海軍護漁不力，將大幅刪減95年度國防部預算，及拒審4,800億元軍購特別預算。期間，國防部以「海軍演習兵力吃緊，無艦可派」、「台灣軍力不敵日本」等理由為拖詞。嗣經立法院長王金平出面協調，由國防部長李傑出面，率立院國防委員會成員、宜蘭地區漁會代表及媒體記者隨行，以考察『東部海域巡邏及支援護漁工作』為由，定於6月21日上午，搭乘海軍鳳陽號巡防艦，自蘇澳出發，前往我漁民抗爭海域考察，除表達支持漁民捕魚權，並向日本強烈宣示台灣主權。「台灣應正視台日經濟海域重疊問題」，《大紀元》，2005年6月8日，

<http://www.epochtimes.com/b5/5/6/8/n948920.htm>；「漁權糾紛／帥化民：問題在釣魚台，蘇起：盼扁提防禦公投」，《今日新聞》，2005年6月17日，

<http://www.nownews.com/2005/06/17/91-1805039.htm>；「王金平護漁，台F-16戒備」，《中國評論新聞網》，2005年6月20日，

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=0&kindid=0&docid=100008879>

維向我國表達日本立場，包括日本有絕對的善意，透過外交以及談判方式，解決台日間經濟海域重疊問題，因此，台日第 15 次漁業會談也將在 7 月立刻召開。其次，日本強調，出動軍艦護漁，放眼世界各國均屬罕見舉動，日本認為並不妥適。各國遭遇與鄰國漁權糾紛時，多透過水上警察處理，因此日本也希望我方自制。<sup>265</sup>

針對台灣派遣軍艦前往釣魚台列嶼護漁，日本防衛廳長官大野功統在 21 日上午於記者會上表示，日本外務省在 20 日便透過台北交流協會，向台北傳達「台灣海軍船艦出動，只會帶來無端的緊張升高，希望能夠冷靜處理。」台灣也很明白地向日本表明「完全沒有向日本挑釁的意圖」。所以這次台灣方面的行動，日本會冷靜的觀察，防衛廳也會冷靜的思考，不會採取任何的反制行動。<sup>266</sup>大野指出，台灣的軍艦之所以前往釣魚台近海，是因為日本所認定的專屬經濟區與台灣的暫定海域相異，大野功統的發言暗示，日本已認識到台日兩國經濟海域的重疊問題。日本海上保安廳負責釣魚台列嶼附近海域安全的部門亦表示，海上保安廳對台灣派遣軍艦的行動，並未採取特別的對應行動，只維持一般的警戒態勢。<sup>267</sup>

就在第 15 次會談舉行前夕，7 月 22 日，深澳籍「名洋號」漁船於釣魚島附近海域作業時，遭日本 2 艘公務船追逐<sup>268</sup>，海巡署獲報後緊急指派「謀星艦」<sup>269</sup>前往處理，並加派 2 艘 100 噸級巡防艇協處，18 時 45 分抵達現場後，與日方對峙僅 500 公尺。「謀星艦」並以 300

<sup>265</sup> 「台日外交斡旋，降低緊張」，《自由時報》，2005 年 6 月 21 日，A2 版。

<sup>266</sup> 「日：不會反制台灣護漁」，《聯合晚報》，2005 年 6 月 21 日，第 2 版。

<sup>267</sup> 「日防衛廳長官喊話，盼台日自制」，《自由時報》，2005 年 6 月 22 日，A4 版。

<sup>268</sup> 「護漁，台日巡防艦釣魚台對峙」，《中國評論新聞網》，2005 年 7 月 10 日，  
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1000/1/5/4/100015463.html?coluid=15&kindid=136&docid=100015463&mdate=0911123624>

<sup>269</sup> 謀星艦原服役財政部關稅總局基隆關稅局，船名以當時關稅總局副總局長朱守謀先生名諱之「謀」字命名，於 2000 年移撥海巡署，為荷蘭 WILTON-FIJENOORD 造船廠製造，1988 年交船，船長 68 米，船寬 9.63 米，總噸位為 917 噸，最大速率 28 節。行政院海岸巡防署，《海巡艦艇誌》（台北：行政院海岸巡防署，2006 年 11 月），頁 28-29。

公尺近距離保護「名洋號」作業安全，雙方互相對峙至 19 時 40 分，名洋號收網返航，謀星艦陪同戒護離開，日船仍於現場監視中。<sup>270</sup>7 月 29 日，第 15 次會談舉行當日，台日雙方分別由亞東關係協會秘書長及日本交流協會秘書長層級官員擔任主談代表，我國其他相關單位亦派員參與，日方對等單位亦同，會談一開始，我方即重申對釣魚台列嶼擁有主權，台灣漁船依據國際法有權在日本領海進行無害通過，在日本專屬經濟區則享有自由航行權，在我方劃定的暫定執法線內對我方漁民擁有管轄權，請日方予以尊重。然而，日本則堅持對釣魚台列嶼擁有主權，籲請我方尊重日本所劃的中間線，請我方船隻勿跨越該中間線進入日本海域及領海作業，抗議我國軍艦護漁及海巡署船艦兩度侵犯日本領海。<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> 「台灣漁船在釣魚島附近海域再遭日本艦艇驅逐」，《中國新聞網》，2005 年 7 月 25 日，  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2005-07/25/content\\_3262622.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2005-07/25/content_3262622.htm)

<sup>271</sup> 王冠雄，「台、日漁業談判之後續發展」，《戰略安全研析》，第 5 期，2005 年 9 月，頁 29-32；「釣魚台主權，兩國完全沒交集」，《自由時報》，2005 年 7 月 30 日，A6 版。

【圖一】 暫定執法線示意圖



資料來源：行政院2003年11月7日院臺內字第0920054198號函

## 二、保釣運動

民進黨政府應對保釣運動，又與護漁行動有所差異<sup>272</sup>，兩岸三地民間海上保釣活動始於 1996 年，1996、1997 年間即有 5 次活動，在 1998 年後暫時沉寂，直至 2003 年 10 月活動再起，2004 年更有 7 名中國籍保釣人士成功登上釣魚台，但也促使日本政府決定對爾後之保釣活動採取更積極的反制措施。2006 年適逢海上保釣活動 10 週年，保釣團體積極策劃於年內進行登島活動，原訂於同年 8 月中旬由香港出發，與來自的台灣保釣船會合後一同前往釣魚台，但原購置用於登島之保釣 2 號漁船遭中國留置，遂決定暫緩成行，復因日本小泉首相參拜靖國神社，為向日方抗議，致有 8 月 16 日「全家福 6 號」案之發生，惟該船距釣魚台 17.7 浬處即折返，未引發嚴重事故。<sup>273</sup>

2000 年以前保釣運動，行政院海巡署尚未成立，當時係由警政署保七總隊負責海上巡邏事宜，然其業務職掌未包括港口安檢，加以海上執法能量與日方相差懸殊，相關作為係以救援為主。2000 年 1 月，海巡署成立即針對保釣案件研擬相關處置作為，陸續訂定相關應變計畫及預擬狀況處置腹案，惟海上作為仍以安全維護及救援為主，港口安檢則以人員身分查核及違禁物品檢查為主。

不過，保釣人士租用船舶多以娛樂船為主，租用漁船並不普遍且不易，因此，民進黨執政時期，政府多依《娛樂漁業管理辦法》間接制止保釣船前往釣魚台列嶼，該法第 24 條規定：「娛樂漁業漁船活動區域以台灣本島及澎湖周邊 24 浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼周邊 12 浬內為限。」因此，並未包括釣魚台周邊海域；另依同法第 23 條規定：

---

<sup>272</sup> 保釣運動與護漁行動最大不同點在於，保釣人士具有兩岸三地串連性質，也與民族主義有關，因此政府較謹慎處置，主要避免情勢陷入無法控制的局面，而護漁行動亦必須考量國內政治壓力，由於執政者大多考量漁會在選舉中的影響力，因此面對不同衝突，則有相應作為。

<sup>273</sup> 「保釣聯盟海釣船出海，海巡署：依法行政蒐證」，《大紀元》，2006 年 8 月 17 日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/8/17/n1424608.htm>



「娛樂漁業漁船出海從事海上娛樂漁業活動，不得從事娛樂漁業以外之其他行為。」因此，台灣保釣人士搭乘漁漁船至釣魚台海域進行保釣活動，則將其定位為單純行政違規行為。

### （一）「新航 166 號」海釣船案

2003 年 10 月 8 日，保釣人士台北縣議員金介壽等人自深澳漁港搭乘「新航 166 號」海釣船出港，策劃與中國籍保釣船會合後前往釣魚台，海巡署在接獲通報後即依應變計畫派艦艇前往釣魚台附近海域待命，後「新航 166 號」因船長拒絕繼續前往，遂作罷折返。<sup>274</sup>「新航 166 號」案係海巡署成立後之首宗海上保釣案件，事後海巡署就相關勤務作為進行檢討，分析保釣人士除非具有漁民身分，否則一般能租用的船舶，仍以娛樂漁船（如海釣船等）的可能性最高，故可針對是類船舶採取相關執法行為。

### （二）「全家福 6 號」海釣船案

2006 年 8 月 16 日，海巡署獲悉保釣人士將前往釣魚台後，立即採取相關應變作為，派員勸導「全家福 6 號」船長，並告知相關法規，在「全家福 6 號」船逾 24 浬時，海巡署巡防艇曾 2 度廣播告知已違規，惟「全家福 6 號」仍持續航行，海巡署艦艇遂進行蒐證並與該船保持適當距離，以維護其安全。在「全家福 6 號」返航後，海巡署以該船涉嫌違反《漁業法》第 43 條<sup>275</sup>及第 65 條第 8 項<sup>276</sup>，及《娛樂漁業管理辦法》第 24 條第 2 項函送主管機關漁業署。

不過，《娛樂漁業管理辦法》及其母法《漁業法》之中央主管機關為漁業署，有關涉及違法或違規事項，海巡署依法僅得以蒐證、調查及移送，由漁政主管機關依違反相關法令處以新台幣 3 萬元以上，15

---

<sup>274</sup> 「中港保釣船，被日艦攔下」，《自由時報》，2003 年 10 月 10 日，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/10/today-int2.htm>

<sup>275</sup> 第 43 條規定：「中央主管機關對專營或兼營娛樂漁業之漁船設備、人員安全及應遵守事項，應訂定辦法嚴格管理之。」

<sup>276</sup> 第 8 項規定：「違反主管機關依本法發布之命令者」。

萬元以下罰鍰，海巡署依現行法令並不具有強制制止前往釣魚台海域之權限。另漁政主管機關之行政罰雖具備相當程度嚇阻效果，然保釣人士倘承諾付以高額租金，船主在重金鼓勵下，仍可能甘冒被罰款之風險前往釣魚台海域。

面對一連串的保釣行動與風波，為建立起海巡署標準作業程序與應對辦法，署長王進旺曾於 2006 年 8 月 8 日召集一級主管開會研商，確立釣魚台案件處理原則包括：(一)處理釣魚台主權爭議相關案件均應遵照政府處理釣魚台案 4 項原則。(二)海上作為以「監控、蒐證、救助」為原則，對保釣船隊採取「不介入、不衝突」之立場。(三)岸際以加強安檢作為為主，並掌握保釣人士租用漁船之情資或徵候，適時反映回報。(四)如相關船隻違規強行出港或逾越規定活動區域，應予以蒐證並於事後移送。(五)我國籍保釣人士倘搭乘中國或香港籍船舶前往釣魚台，原則上不介入處理。(六)我國籍保釣人士相關資訊，不主動提供日方。<sup>277</sup>亦即，針對釣魚台列嶼主權立場仍維持 1996 年的四個原則，對於保釣人士及其行動，在合法的前提下，採取避免發生海上衝突的執法作為，至於保釣人士與中國或香港等地保釣人士串連，基本上也不打壓、不介入，至於台日關係雖然良好，但也必須保護我國籍的保釣人士，不提供日本方面任何相關資訊。

為了避免海上發生意外與衝突，中國也自 2005 年起逐漸加強對保釣活動的管制，除加強船舶的控管外，反而阻止中國籍保釣人士前往香港等地，以避免影響中日兩國的正常發展。而歷年來保釣人士前往釣魚台海域所採取之方式，成功登島的關鍵，在於動用船隻多寡，以及計畫是否為日本知悉，例如以 1997 年 5 月 26 日之活動為例，保釣人士出動保釣船近 30 艘尚無法成功登島，而近來欲租用相當數量船舶更為困難，加以日本對釣魚台周邊的巡邏亦較當年嚴密，除非保密良好，否則成功可能性不高。2004 年 3 月 24 日 7 名中國籍人士成功登

---

<sup>277</sup> 作者參與是項會議時筆記。

島<sup>278</sup>，原因在於日方以往防範的對象，以台、港保釣人士為主，對中國保釣團體較為輕忽，加以中國國內資訊封閉，使日方無法有效掌握相關情資並加以防範；然而台、港保釣團體往往在行動前即公布計畫，甚至邀媒體隨行，不重視保密作為，即使採取聲東擊西策略，日方亦可輕易洞悉。例如「全家福 6 號」雖為臨時起意行動，但在出發當日上午，即已在相關網站公開此一訊息，並在出港前召開記者會，使日方得以從容調派船艇防備。

## 伍、結論

2000-2008 年，民進黨執政的外交部正式聲明四次釣魚台主權，其中 2005 年 6 月王金平搭乘「鳳陽號」前往釣魚台宣示主權，為民進黨執政以來達保釣聲浪達到最高；2006 年因為「全家福 6 號」案件而使得保釣達到另一高峰，10 月，外交部特別指出：「我政府一貫堅持擁有釣魚台列嶼主權，且屬台灣所轄，與香港無關。」區分與香港保釣運動之不同，至於其他與釣魚台列嶼爭端有關的，則是以台日漁業爭議為主。

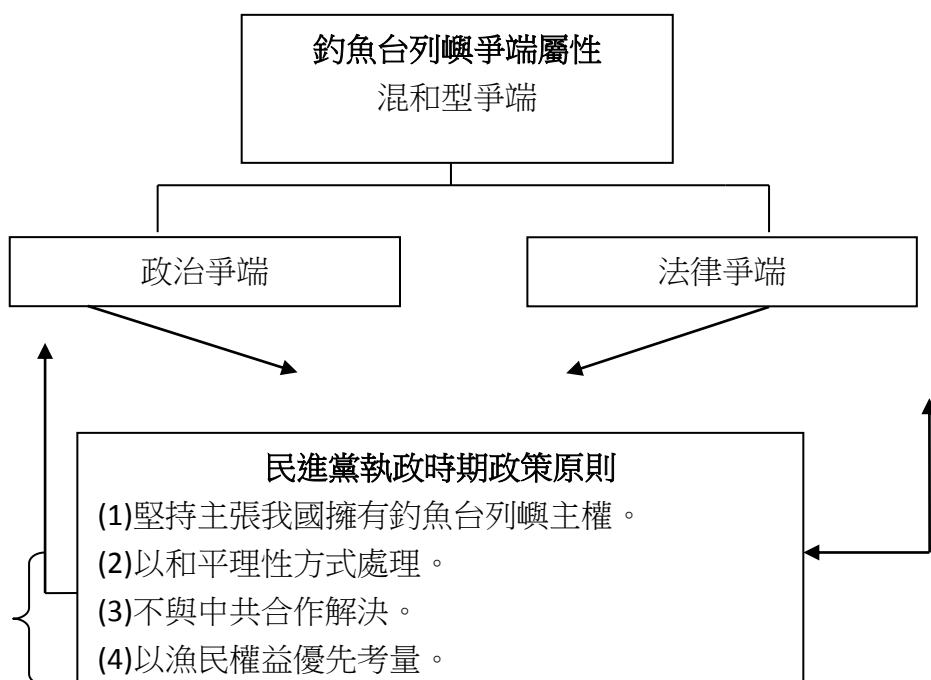
民進黨執政時期台日十次正式漁業會談（第 6 至第 15 次），均主張並強調我國擁有釣魚台主權，說明我國有依法在釣魚台周邊海域執法並維護漁民權益之職責。雙方並在第 15 次台日漁業會談中同意，將針對如何避免因釣魚台周邊海域執法而升高衝突，另案進行討論或建立溝通與因應處理機制，而此一機制，也開啟了另一項台日關係的溝通管道。

在釣魚台列嶼主權政策立場方面，民進黨政府延續李登輝政府的主張與立場，1996 年的四項原則也成為民進黨管理釣魚台列嶼事件基礎，但在處理護漁行動與保釣運動兩者有所差異，重要的里程碑是在 2003 年，民進黨正式公布了暫定執法線，開始向漁民宣導，在暫定執

---

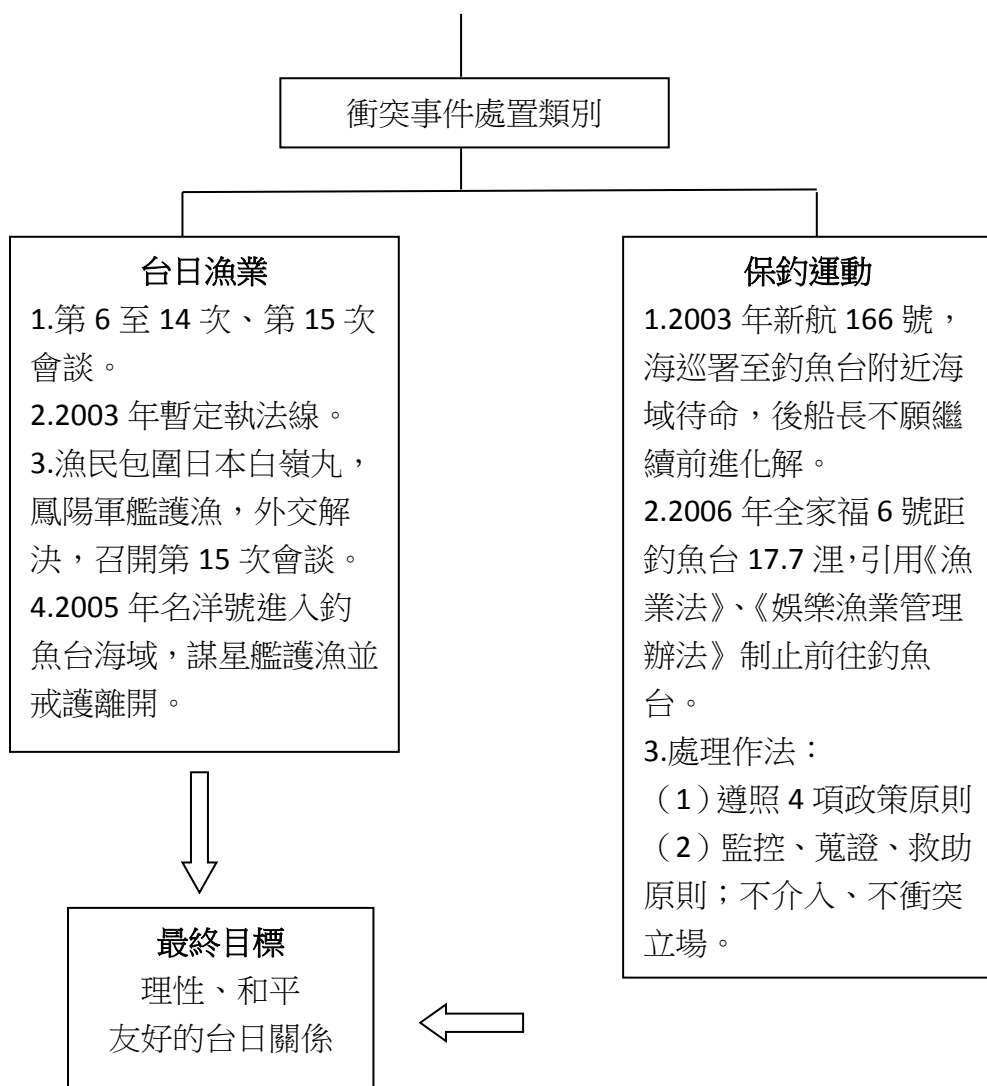
<sup>278</sup> 「日本逮捕登上釣魚台中國保釣人士」，《大紀元》，2004 年 3 月 25 日，  
<http://www.epochtimes.com/b5/4/3/25/n491519.htm>

法線內捕魚，政府將積極採取護漁行動，由於日本政府堅持其所主張的中間線，並不承認我方所劃的暫定執法線，但日本的確在執法上多有所區別，於執法線以西，多以驅趕方式處理，除非我漁船進入日本所屬島嶼 12 浬領海處，才有可能被逮捕；而在執法線以東，大多採取強勢作為，當中包括逮捕行動。而在保釣運動方面，民進黨政府多行使《漁業法》及《娛樂漁業管理辦法》賦予之執法權利，使得台灣保釣人士無法輕易租用船舶，透過間接方式限制相關行動以避免影響到友好的台日關係，而台灣的保釣人士也只好轉而求助香港或中國保釣團體，與之共同前往釣魚台列嶼海域宣示主權。



【圖二】 民進黨政府處理釣魚台列嶼爭端政策原則  
暨處置作為概要圖

【圖二】 民進黨政府處理釣魚台列嶼爭端政策原則暨處置作為概要圖



## 2008-2012 年間政府對釣魚台爭議處置與經驗學習

國防大學戰略研究所副教授 沈明室

### 壹、前言

釣魚台主權問題早已存在多年，每隔一段時間，牽涉到主權爭議的各方，不論是香港、台灣或日本，都會有民族主義人士，以各種彰顯擁有主權的方式，企圖登上釣魚台，來表達主權訴求。然而因為釣魚台幅員狹小，無人居住，且在戰略上易攻難守，且所處海域東深西淺，無任何戰略障礙，不具備建立永久基地的條件，更談不上縱深空間，<sup>279</sup>無法凸顯地形與區域的戰略價值。加以爭議各方週而復始的登島插國旗、安放設施等，只會觸動主權的敏感神經，無助於問題的根本解決。

我國自始主張擁有釣魚台列嶼主權，然因台日均依據《聯合國海洋法》公約主張 200 浬專屬經濟海域，致雙方漁場嚴重重疊，且中國大陸亦主張擁有釣魚台的管轄權，三方之片面主張已使釣魚台海域問題複雜難解。過去釣魚台問題聚焦在台日關係，雖經台日召開 16 次漁業會談，卻因為主權議題的高度敏感性，使得台日之間有關漁業糾紛等問題難於短期獲得解決。<sup>280</sup>2008 以前就不斷有爭議事故發生，並發展出主權與漁權分開處理的模式。

---

<sup>279</sup> 于青雲，〈初擬國軍保衛釣魚台之行動想定〉，《尖端科技》，2010 年 10 月，第 316 期，頁 46-49。

<sup>280</sup> 《行政院海巡署》，

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=11579&ctNode=657&mp=999>。

2008年6月10日，距離5月20日馬總統就任新職未滿一個月，釣魚台海域附近發生日本艦艇撞沉台灣漁船事件，當時國內輿論譁然，朝野震驚。前行政院長劉兆玄甚至在立法院脫口而出，不惜一戰，引發各界關注。<sup>281</sup>由於馬總統曾經主張保釣，博士論文也以釣魚台為研究議題，釣魚台問題如何解決，新任馬總統的態度也成為焦點。所幸台日雙方高層態度冷靜，以外交方式處理，船長也獲得釋放，使事件暫時劃下一個完滿的句點。

2009年以後，由於中共自詡成為大國，而且經歷北京奧運及海上大閱兵等活動，大幅提升民族自信心，加以軍隊逐漸向外發展，導致對爭議海域及主權問題的態度日趨強硬。<sup>282</sup>以釣魚台問題為例，過去釣魚台問題多屬台日之間的糾紛，除此之外，另有香港愛國團體，租用海釣船赴釣魚台展現愛國意志。<sup>283</sup>但為免引起中日外交衝突，中國大陸並不鼓勵。過去中國大陸在處理相關問題過程中，並為使用大型漁政船，但是近年中國在東海主權爭議上，態度日趨強硬，釣魚台是否會發生衝突也備受關注。<sup>284</sup>

2010年9月7日一艘中國大陸漁船在釣魚台海域與日本巡邏艦「與那國」號相撞。隨後，日本海上保安廳決定以「涉嫌防礙執行公務」為由，逮捕中國漁船船長，並將其帶往石垣市警察署，按照日本的程序加以處理。此一事件引起中日關係緊張升高。日本拘留船長的結果，

---

<sup>281</sup> 前行政院長劉兆玄在立法院接受國民黨立法委員陳根德質詢時，劉兆玄認為，兩國間的爭議要用開戰是最後的階段、最後的手段，不惜一戰是最後的階段。而陳根德則插話問：「不排除不惜一戰嗎？」劉則回答說：「對！」後來則改口稱：「沒說過」。參見〈劉揆改口：沒說過不惜一戰〉，《自由電子報》，2008年6月14日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/14/today-p4.htm>(2012/06/06)

<sup>282</sup> 亦有學者認為中國大陸對於釣魚台問題趨向強硬的原因在於中國大國崛起、希望掌握日本經濟命脈及企圖控制南西海域。參見呂建良，〈2010年9月釣魚台撞船事件之評析〉，《戰略安全研析》，2010年10月，第66期，頁27-30。

<sup>283</sup> 吳雪兒，〈保釣運動推動香港成長〉，《新紀元周刊》，2008年7月3日，第79期，<http://mag.epochtimes.com/b5/079/4983.htm>(2012/06/06)

<sup>284</sup> 曾明炎，〈聲勢形威懾三奪震東瀛〉，《尖端科技》，第316期，2010年12月，頁42-45。

引起中國大陸內部群情激憤。中國大陸總理溫家寶則在美國參加聯合國會議期間，接受媒體訪問指出：「如果日方一意孤行，中方將進一步採取行動，因此產生的一切嚴重後果，日方承擔全部責任。」這番強硬談話似乎使日本決定提前釋放中國闖入釣魚台海域的船長。<sup>285</sup>

中國大陸對釣魚台問題態度強硬的目的不只是在讓漁船船長獲釋而已，這也顯示中國大陸對釣魚台問題的處理，已從第二線暗中支持港台保釣運動者，從而轉變到第一線，越過以往歷史教科書問題、靖國神社問題之外，直接面對與挑戰日本主權界線，將東海油田爭議與釣魚台爭議連結在一起，成為向日本外交施壓的重要議題。<sup>286</sup>

綜言之，釣魚台主權爭議，已非單純台日、中日之間的主權爭議，反而因為兩岸關係的緩和、日本與中國大陸強化經貿互動、美國與中國大陸強化關係等因素而更為複雜。過去台灣在處理聯合號撞船事件時，因為克制而以外交手段處理還算圓滿，台灣方面不但維護了對釣魚台的主權及漁權，漁船及海巡署的船艦都進入了釣魚台海域，另一方面也維護了台日關係，對台日關係反而是正面發展。<sup>287</sup>但是中日之間尚有東海能源爭議，<sup>288</sup>在釣魚台事件尚未獲得根本解決之前，類似潛在衝突可會因為激進份子的挑釁，及各方內部的突發事件影響，而再度爆發。台灣未來如何處理類似爭議，恐需制定一套完整的策略。但2008-2012年間的政府作為及原則，雖然不見得完全具備參考價值，仍可做為觀察未來類似事件的處理依據。

## 貳、2008 年以前台灣有關釣魚台爭議處理原則

<sup>285</sup> 荊元宙、陳慧瑩，〈釣魚台事件對日本的政策警示與未來走向分析〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 13-17。

<sup>286</sup> 沈明室，〈中日釣魚台事件發展的觀察〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 18-21。

<sup>287</sup> 劉羿麟，〈馬英九的保釣情懷〉，《新紀元周刊》，2008 年 7 月 3 日，第 79 期，<http://mag.epochtimes.com/b5/079/4985.htm>(2012/06/06)

<sup>288</sup> 有關中日東海能源爭議參見荊元宙，〈中日東海油田問題之分析〉，《戰略安全研析》，2006 年 4 月，第 12 期，頁 21-25。



就地形而言，釣魚台位於基隆港東北方約 100 哩處，位於東海大陸礁層的邊緣，與台灣北方三島（彭佳嶼、棉花嶼及花瓶嶼）一脈相承。而且附近水深不超過 200 公尺，但往東與琉球群島以沖繩海槽（Okinawa Trough）相隔，海槽最深可達 2,717 公尺，地質構造傾向於「海洋塊」（oceanic crust）。<sup>289</sup>根據我國海巡署的資料顯示，釣魚台列嶼為台灣的附屬島嶼，行政區劃屬於台灣省宜蘭縣頭城鎮大溪里（郵遞區號 290）。<sup>290</sup>

釣魚台主權爭議的形成，係因為第二次世界大戰日本戰敗投降後，於 1951 年簽署《舊金山和約》，依據和約內容，日本的領土僅限於四個大島（本州、四國、九州、北海道），包括應放棄台灣及澎湖（第 2 條）；另北緯 29 度以南之琉球群島等島嶼，則交由美國託管（第 3 條）。有關琉球群島之地位，我國主張依據開羅宣言及波茨坦宣言（舊金山和約有關日本領土部分即依兩宣言之內容所訂），應由對日作戰之主要盟國（包括我國）協商決定。

美軍依舊金山和約託管琉球，於 1953 年底將釣魚台列嶼納入管轄範圍，我國當時基於區域安全理由，未向美國表示異議，美方亦未干涉我國人民使用釣魚台列嶼。1972 年 5 月美國將釣魚台列嶼之「行政權」併同琉球群島移交日本，並未包括「主權」。美國亦聲明僅移交「行政權」，主權問題應由當事國自行解決，但事實上，美國仍傾向視釣魚台為日本所有。<sup>291</sup>

也因為如此，在台灣需要美國，美國需要日本的情況下，我國雖主張

---

<sup>289</sup> 《海岸巡防署網站》，

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=11579&ctNode=657&mp=999>。

<sup>290</sup> 《海岸巡防署網站》，

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=11579&ctNode=657&mp=999>。

<sup>291</sup> 如美國助理國務卿坎伯(Curt Campbell)早在柯林頓政府任內擔任國防部副部長時，就暗指釣魚台適用於美日安保條約。參見何思慎，〈從釣魚台事件看日中海洋利益的競逐〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 8-12。

擁有釣魚台的主權，但是日本在美國支持下，卻形成佔有釣魚台的事實。過去在蔣介石政府時期，只能對此事實忍氣吞聲，盡量避免兩國因為釣魚台發生衝突，但仍會對外公開聲明主權。1970 年 9 月 10 日，美國國務院稱將琉球群島及釣魚台移交日本，引起留學美國華人學生之抗議，掀起保釣運動熱潮。但在台灣則無大規模的運動風潮，就是某種刻意區隔的作為，以避免影響美台關係。

當時的政府礙於中美關係，卻也只是發表聲明，並沒有派艦護土等實質上的行動；李登輝時期以後的中華民國政府對於釣魚台的主權行為，表面上與過去一致，及對外公開表達擁有主權，但是當日人採取凸顯主權行為時，則採取外交行動為主，不致訴諸武力。但早期為避免與日本產生衝突，而把問題淡化甚至迴避，以免破壞台灣和日本的友好關係，因此對於釣魚台主權的宣張，一直停留在民間運動的形式，稱為保釣運動。

1996 年 7 月，日本國會批准 1982 年《聯合國海洋公約》，正式實行 200 浬專屬經濟海域之後，日中台在東海的經濟海域相互重疊，造成三方因為漁權問題導致主權爭議更形嚴重。當時我國政府曾經訂出四項處理原則：<sup>292</sup>

- 堅決主張擁有釣魚台群島主權；
- 以和平理性的方式解決問題；
- 不與中國大陸共同處理；
- 優先維護漁民權益。

依照此四項原則，從 1996 年 8 月開始與日本進行第一次「台日漁業會談」迄今已進行十六次雙邊漁業協商，但因釣魚台劃界問題仍未

---

<sup>292</sup> 〈中華民國對釣魚臺列嶼主權爭議的立場與主張〉，《中華民國外交部》，2011 年 12 月 6 日，  
[http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/217bb223-b19c-4b8e-a510-ee54dfae7fec?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1\(2012/06/11\)](http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/217bb223-b19c-4b8e-a510-ee54dfae7fec?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1(2012/06/11))

達成協議，後續問題仍然存在。<sup>293</sup>

基本上，在李登輝任內並未提出爭議性的主張，但是在卸任後提出比較明確的主權看法，但比較難以被國人接受。例如 2002 年 9 月 24 日《聯合報》東京電及 9 月 25 日「中央社」東京報導，日本《沖繩時報》9 月 24 日刊出李登輝專訪，其中涉及釣魚台主權問題，李登輝說：「釣魚台屬於沖繩的，所以也是日本的領土。」他當總統時，「就指示軍方要特別注意，不要侵犯日本領空」。<sup>294</sup>這樣的說法，讓他成為第一位公開表態釣魚台屬於日本的臺灣政治人物。

他進一步認為，台灣的老百姓在意的是釣魚台的漁業權，對釣魚台的主權爭議沒興趣，因此，應該將釣魚台的主權及漁業權分開處理，而且與日本商談釣魚台海域的漁業權。他主張釣魚台雖不是我們的領土，但台灣擁有漁業權。<sup>295</sup>李登輝的主張，雖然遭到國防部長湯曜明的否認，表示並未放棄防衛釣魚台，但是從海岸巡防署所畫定的執法線可以看出，也是採取主權及漁權分離的原則。

由於台日重疊水域蘊含豐富漁業資源，向來也是台灣漁民重要的傳統漁場，為確保我國國籍漁船之作業安全，行政院於 2003 年 11 月 7 日核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，作為海域執法依據。從圖 1 可以看出，釣魚台海域被列在暫定執法線之內，換言之，如果我國漁民至該區域捕魚等單純行為，海巡署必須執行護漁的任務。如果中國大陸或是日本的船艦出現在暫定執法線內海域，海巡署不會主動驅離，僅對護漁行動比較積極。但是這樣的處理方式等於自我限縮，日本船艦也會有恃無恐，故而導致台日間頻頻發生漁事糾紛。

---

<sup>293</sup> 徐宏馨，〈從日本扣押中國漁船事件看現階段日中台美對釣魚台主權爭議態度之評析〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 34。

<sup>294</sup> 《聯合報》，2002 年 9 月 24 日，版 2。

<sup>295</sup> 李欣芳，〈李登輝：釣魚台 台灣有漁業權無領土權〉，《自由時報》，2002 年 10 月 21 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/oct/21/today-p6.htm>(2012/06/05)

舉例而言，自 2005 年起，日本在釣魚台海域扣押台灣漁船的事件日益頻繁，雙方一度爆發台灣漁船包圍日本巡邏艇的事件，台灣漁民積怨日深，輿論也對政府施加壓力。2005 年 6 月 22 日，立法院長王金平、國防部長李傑偕同 15 位立法委員，搭乘濟陽級軍艦巡弋釣魚台海域宣示主權，此為中華民國政府首度以實際行為表達官方立場。

2005 年 6 月 26 日清晨，蘇澳籍漁船金瑞豐 168 號於在釣魚台東方約 60 浬處，遭日本水產廳(JFA)巡艇散發宣傳單警告驅趕。由於漁船位於台灣海域暫定執法線內，行政院海巡署獲報隨即指派正在執行北方巡護任務的基隆號(CG118)巡緝艦，緊急前往馳援處理。至 6 月 26 日中午為止金瑞豐 168 號漁船仍距釣魚台約 68 浬處附近海域作業，日本海巡艇也在附近海域徘徊。海巡署艦艇則是在傍晚 5 點左右多抵達，且已通知國防部、外交部及農委會漁業署協同處理。海巡署重申，盡全力在執法線維護台灣漁民作業安全。有關近期台灣和日本重疊海域爭議部分，仍須透過談判解決，在解決方案出現前，各方應有所克制。<sup>296</sup>

當時的行政院長游錫堃在 10 月 22 日立法院答詢時表示，釣魚台主權及領土屬於中華民國，行政管轄權在宜蘭縣（頭城鎮大溪里）。在國內輿論的壓力之下，政府拉高層級，時任總統陳水扁於隔年 1 月 12 日公開表示，「縱使地方（釣魚台）不大，也是我們的一部分」。<sup>297</sup>

然而，日方基於維護其海洋利益之意圖，經常派遣公務船進出我國暫定執法線干擾我國漁船作業，統計 2010 年、2011 年計發生干擾、

---

<sup>296</sup> 〈護漁／金瑞豐漁船遭日驅逐 海巡署馳援籲雙方克制〉，《行政院海岸巡防署》，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=21056&ctNode=2189&mp=9996>(2012/06/07)

<sup>297</sup> 外交部及總統府網站並無相關資料，但民間有關釣魚台爭議文章，均有類似說法。〈外交部將透過各種管道交涉聯合號案〉，2008 年 6 月 18 日，[http://onon0501.xanga.com/662091728/item/\(2012/06/12\)](http://onon0501.xanga.com/662091728/item/(2012/06/12))。

驅離我國漁船 35 案、22 案，顯示國籍漁船在重疊水域附近作業容易衍生糾紛。釣魚台列嶼及附近海域涉及主權等敏感議題，且近年眾曾發生多起事件引發高度關注。<sup>298</sup>

圖 1 我國暫定之執法線



<sup>298</sup> 《行政院海岸巡防署》

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3529&ctNode=454&mp=999>

### 叁、2008-2012 年的處置經驗

在馬總統執政期間，暫定執法線的區分與護漁作法仍然適用，但因為馬總統就任之後不到一個月，發生聯合號海釣船遭日本巡防艇擊沉事件，在民意表達憤怒之下，行政院官員初期表現並不得體，甚至被民意代表誘導講出「不惜一戰」的強硬態度，<sup>299</sup>頓時形同已經改變釣魚台的處理原則。

#### 一、聯合號撞船事件處置經驗

##### (一)經過

2008 年 6 月 10 日凌晨，台北縣瑞芳籍的「聯合號」漁船，在釣魚台南方六哩處，遭日本海上保安廳船艦撞沉，並留置船員。6 月 13 日，行政院長劉兆玄表示：「我想所謂的兩國之間的爭議，首先需藉外交交涉以及透過法律途徑來解決，要用開戰（解決），這是到最後、最後的階段。」他強調，所謂不惜一戰是最後不得已的手段，但並不排除。而外交部也採取積極態度處理，外交部長歐鴻鍊除了召見日本駐台代表池田維當面表達嚴正抗議外，也表示若日方再沒有回應（放人、賠償和道歉），不排除採取更強硬的外交手段（召回駐日代表許世楷）。另外，立法院以國防委員會為主等多名國會議員要求國防部派出基隆級軍艦讓立委及國防相關單位登艦巡弋釣魚台海域「宣示主權」。

##### (二)處理概要

在外交方面，當時我國外交部長歐鴻鍊召見了日本交流協會人員嚴正交涉，要求 6 月 13 日內日本必須釋放船長何鴻義，否則將召回臺灣駐日本代表。行政院長劉兆玄面對立委質詢對「聯合號」海釣船撞擊沉沒事件，是否將不惜一戰，<sup>300</sup>劉兆玄回應：「對」，但他稍後否認

<sup>299</sup> 〈釣魚台事件下一步 劉兆玄：台日漁權談判〉，《中國評論》，2008 年 06 月 17 日，<http://www.chinareviewnews.com> (2012/06/11)。

<sup>300</sup> 〈一路吃鰲釣魚台案讓藍委不再姑息馬政〉，《中國評論》，2008 年 06 月 13 日，<http://www.chinareviewnews.com> (2012/06/07)。

有表示過，只強調「和平理性是優先手段」。<sup>301</sup>面對在臺灣朝野及外交部強硬施壓下，同日夜間何鴻義獲釋，返抵臺灣。<sup>302</sup>

在處理期間，6月14日，日本外務省表達希望和平解決釣魚台衝突，並就「聯合號」海釣船撞擊沉沒事件發表調查報告，表示事故責任在「聯合號」，而「甌號」艦長堤信行向沖繩縣那霸市檢察廳石垣支部，以「聯合號」犯下日本刑法第129條第2項的《業務過失往來危險罪》與第212條第1項的《業務過失傷害罪》檢控何鴻義。臺灣外交部對日本發表事故調查報告完全不能接受，歐鴻鍊宣佈召回臺灣駐日代表許世楷嚴正抗議，並會向許世楷瞭解他對日本政府交涉經過。外交部亦表示會協助何鴻義對日方就損失及人員受傷索償，而何鴻義則宣佈控告日本政府，臺北縣縣長周錫瑋亦為他聘請專研國際海洋法的律師打官司。<sup>303</sup>

6月15日，日本交流協會臺北事務所總務部長伊藤康一抵達何鴻義家中，就此事件表達遺憾，並願意就賠償問題適當處理，但何鴻義要求道歉，最後不歡而散。劉兆玄則強調，有關釣魚台的全盤考量會在「國安會」做最後的決定。就「行政院」的部分，第一步是處理爭端，下一步就是漁權談判，我們有全盤的規劃，一定會一步步的做出來，現在雙方爭端的部分，已經進入關鍵的外交協商。劉兆玄並當場宣讀行政院六點聲明：<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> 〈釣魚台爭端 馬英九不逞匹夫之勇〉，《中國評論》，2008年6月17日，<http://www.chinareviewnews.com> (2012/06/11)。

<sup>302</sup> 〈中華民國對釣魚臺列嶼主權爭議的立場與主張〉，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/217bb223-b19c-4b8e-a510-ee54dfae7fec?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1> (2012/06/11)

<sup>303</sup> 〈外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表〉，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1> (2012/06/12)

<sup>304</sup> 〈釣魚台事件下一步 劉兆玄：台日漁權談判〉，《中國評論》，2008年06月17日，<http://www.chinareviewnews.com> (2012/06/11)。

- 重申釣魚台是中華民國領土；
- 呼籲日方對這次的事件展現善意、誠意；
- 要求日方與我國展開漁權談判；
- 啟動釣魚台因應小組；
- 要求海巡署更新設備；
- 強調政府重視台日關係。

從此聲明可以看出，在處理釣魚台糾紛時，仍是秉持以往的原則，嚴正聲明主權歸屬，但採取外交手段來處理，一方面強化海巡能力，另一方面則優先漁權的談判。

### (三)處理原則

近因民間保釣活動興起，為有效處理釣魚台主權爭議，已責成外交部邀集相關部會，成立專案小組專責處理，以免損及主權或造成無謂犧牲。專案小組後來議決處理釣魚台事務原則如下：<sup>305</sup>

- 釣魚台列嶼主權屬中華民國所有。
  - 與日方採和平、理性外交手段處理。
  - 優先考慮維護漁民權益談判。
- 不與中國共同處理的原則未見再提起。

中華民國總統府於事件發生後也發表四點聲明，內容全文如下：<sup>306</sup>

- 釣魚台列嶼是中華民國的領土，地理上是台灣的附屬島嶼，屬於宜蘭縣頭城鎮大溪里。
- 我們堅持維護釣魚台主權的決心從未改變，也絕不改變。此一立

<sup>305</sup> 〈外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表〉，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>(2012/06/12)。

<sup>306</sup> 〈外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表〉，《中華民國外交部》，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>(2012/06/12)。



場，外交部十分了解並遵行。

- 對於日本政府船艦在我國的領海，撞沉我國的漁船，扣留我國的船長，我們要提出嚴正抗議，並要求日本立即釋回船長及提出賠償，外交部已依據上述原則與日方繼續交涉中。
- 我們也要求海巡署立即強化編裝，提升維護主權與捍衛漁權的功能。

後來在 2009 年 9 月 13 日「福爾摩沙酋長 2 號」（49.97 噸）通報被日本海上保安廳公務船扣押，但其追逐位置係在暫定執法線外，並非在釣魚台 12 浬內海域。9 名釣客已於 9 月 14 日隨基隆艦返抵蘇澳，船隻及船員劉明清於 9 月 19 日返抵蘇澳，王維新船長被日方核處罰金 30 萬日幣，已於 9 月 25 日晚間搭機返台。<sup>307</sup>基於過去的處理模式，及為明顯觸犯暫定執法線的問題，此事件較無爭議。

在 2010 年 9 月 28 日的記者會上，外交部對釣魚台問題重申三項原則：

- 釣魚臺列嶼為中華民國固有領土，我擁有其主權；<sup>308</sup>
- 針對釣魚臺相關爭議，呼籲各方以和平、理性方式妥善處理，避免爭端擴大。釣魚臺列嶼區域的和平與穩定符合各方利益；
- 外交部將繼續密切關注本區域的情勢發展，並將隨時適切因應，以維護我國家利益及漁民權益。

簡言之，不論是總統府的聲明、行政院的处理及專案小組的原則，對釣魚台列嶼問題之處理方式，原則上採外交解決，不輕易使用軍事或戰爭尋求做為解決手段。但是必須對外間定的表達主權立場，而在

---

<sup>307</sup> 〈民眾建議事項參採情形〉，《行政院農業委員會》，  
[http://www.coa.gov.tw/htmlarea\\_file/web\\_articles/coa/12432/98\\_3\\_1.doc](http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/coa/12432/98_3_1.doc)(2012/06/12)

<sup>308</sup> 〈外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表〉，《中華民國外交部》，  
<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>(2012/06/12)。

無正式外交關係下，只能與日本進行漁權的談判。這與李登輝的觀點某種程度上是契合的。馬總統對於此式的處理經過也很滿意。他認為這一次發生的釣魚臺事件，我們不但爭取到對方放人、道歉、賠償，而且我們的漁船，還有海巡署 9 艘艦船到離釣魚臺僅 0.4 海浬處繞了一圈，這是過去 30 年從來沒有做到過的。在 6 月 22 日，日本的外相高村正彥還在電視上公開肯定我們的作法，這是非常罕見的。表面看起來是一個很難解決的爭議，結果卻促成臺灣跟日本在處理危機事件建立一個解決問題的模式。<sup>309</sup>

## 二、日本與中國大陸漁船碰撞事件

經過聯合號事件後，台日之間已經建立一套有關漁權問題的處理模式。但因中國大陸處理領土主權問題日趨強硬，使得日中之間在釣魚台的爭議日增。

### (一)事件經過

2010 年 9 月 7 日釣魚台附近海域再度引發爭端，日本海上保安廳巡邏艇與中國籍漁船閩晉漁號在黃尾嶼附近發生碰撞。日本方面認為，中國漁船加速衝撞日本巡邏艇，所以日本以中國漁船非法入侵經濟海域之名，扣押船長詹其雄等十五名人員。在一週後，在釣魚台海域又出現了兩艘中國大陸的漁政船，遭到日本七艘巡邏船的包圍，並且形成警戒線，試圖阻止中國漁政船進入附近海域。此一衝撞事件之後的海域衝突，不僅引發中國大陸內部的反日聲浪，也引起日本朝野政黨的重視。

### (二)政府處置原則

根據外交部的發表對釣魚台主權立場的聲明，未來處理原則將會是不使用武力。因為禁止違反聯合國憲章而以武力解決爭端，已成為國際法上的「絕對規範」(peremptory norm)，各國不論是否為聯合國

---

<sup>309</sup> 總統府編，《馬英九總統 97 年言論選集》(台北：中華民國總統府，2009 年)，頁 50

會員國，均應遵守，我國不會以主張非和平方式解決釣魚臺列嶼主權爭議。

其次，如果採取和平方式則包括下列三種可能：交涉談判、第三國調解和仲裁或訴訟。但在第三國調解方面，因為兩岸主權爭議，第三國不會願意表態願出面調解。在仲裁或訴訟方式解決，我國並無聯合國代表權，無法訴諸設在荷蘭海牙的國際法院(International Court of Justice) 進行爭端之解決。日本及中國為了自身利益，不會主動送請仲裁。最後只能以交涉談判為最佳的選擇。不過由於我國與日本並無正式邦交，以交涉過程必然相當艱辛。<sup>310</sup>

在這次釣魚台事件中，中國外交部聲明強調釣魚島及其附屬島嶼自古以來就是中國的固有領土，中國對此擁有無可爭辯的主權。中國又質疑日本對中國漁民漁船的扣押、調查以及任何形式的司法舉措都是非法和無效的，故而要求日本必須就此次事件向中方作出道歉和賠償。即使如此，中國也不忘在聲明中預留下台階，強調中日兩國互為近鄰，堅持發展戰略互惠關係的方向，符合兩國人民的根本利益。雙方應通過對話協商解決中日關係中的問題，維護兩國關係大局。

由於中國對於釣魚台問題的立場沒有不會改變，這意味著，日本可以透過對話協商管道，處理釣魚台的問題。然而如果日本轉與中國對話協商釣魚台主權爭議的問題，將使國際社會更加認為台灣沒有立場及主權與日本談論釣魚台問題，而有中國與日本的釣魚台爭議可能會稀釋台灣對釣魚台所擁有主權的疑慮。

事實上，我國總統府針對釣魚台問題一再重申，中華民國擁有釣魚台列嶼之主權，我方維護主權之決心與立場從未改變，今後仍將全

---

<sup>310</sup> 〈中華民國對釣魚臺列嶼主權爭議的立場與主張〉，《中華民國外交部》，  
<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/217bb223-b19c-4b8e-a510-ee54dfae7fec?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>(2012/06/11)

力捍衛釣魚台主權，並保護我國漁民之安全。尤其鑑於釣魚台主權紛爭並非短期內能圓滿解決，我政府主張該紛爭不應以武力解決，而應以和平方式處理。<sup>311</sup>但是有關兩岸聯手在釣魚台抗日的問題，總統府認為每一次釣魚台海域有衝突發生，都是日本船艦進入釣魚台海域並驅離台灣或大陸漁船，釣魚台海域的衝突，並不存在於台灣與中國之間，所以無彼此抗議的問題。但是這樣的說法，等於默認日本驅離台灣或大陸漁船的行動，而且也表明，台灣不會對中國漁船進入釣魚台海域加以抗議或驅離，因為日本會加以驅離。

此次釣魚台事件原本是擦槍走火的意外，日本與中國都不願意因為此事件造成兩國關係的決裂，或是因而發生衝突。就正如中國國防部長梁光烈與日本前防衛大臣北澤俊美在東協國防部長會議會談的說法，希望透過兩國冷靜處理問題，以對話解決分歧，使中日關係回到正常軌道。未來兩國應該會約束保釣行動與驅離的動作，避免再度發生可能引起爭端的拘捕或傷亡事件。除非另有戰略意圖，否則短期內，釣魚台仍然只是一個西太平洋的主權爭議焦點，但不會成為戰爭的引爆點。演習及軍艦部署，是兩國營造戰略態勢的方法之一。

## 未來政策建議

### 一、持續發表主張擁有釣魚台主權的聲明

一般而言，領土紛爭是長期性難以解決的問題，在領土主權有紛爭的國家，莫不以維持現狀，穩定區域安全為首務，爾後才透過政治協議或國際仲裁來加以解決。在中日因為釣魚台事件關係緊張之際，我國應該適度發表聲明，強調擁有釣魚台的主權，以確認領土紛爭的持續存在，以利將來以政治協議或國際裁判來解決時，台灣不會被邊緣化。在中日處理釣魚台事件的同時，馬總統及行政院吳院長均已表

---

<sup>311</sup> 〈釣魚台爭端 馬英九不逞匹夫之勇〉，《中國評論》，2008年6月17日，  
<http://www.chinareviewnews.com> (2012/06/11)。

達擁有主權的立場。如果釣魚台事件成為中日之間的重要主權議題，我國必須透過擁有主權的聲張，避免在此問題上邊緣化。<sup>312</sup>

## 二、整合運用國安機制處理中日釣魚台問題

中日釣魚台事件的處理爭議，不單單是中日之間的外交議題，更攸關台灣對釣魚台主權的擁有。中日之間因為釣魚台事件衝突，有可能改變日本對於美日安保範圍、日本對中國政策以及美日戰略同盟。我國應該就此一事件變化透過運用國安機制加以監控，並且整合國防、外交、海巡與大陸事務單位的意見，制定出我國適當的因應對策。<sup>313</sup>

## 三、建立與日本處理有關海上安全事件的默契

中國將透過釣魚台主權的擁有，達成東海內海化的企圖相當明顯，台灣與日本在此議題上戰略利益是一致的。畢竟，如果中共突破第一島鏈，日本與台灣將受到嚴重影響。為了避免再度發生類似爭議，應該透過外交體系，與日本談判有關如何處理第三方如中國漁船闖入釣魚台海域的行為準則，甚至以非傳統安全的觀點，建立與日本之間的海上安全合作機制，避免釣魚台問題的複雜化。<sup>314</sup>

## 四、爭取透過美、日、台、中之合作機制處理釣魚台爭議

國際上對於具有主權爭議的島嶼或領土，多數傾向擱置爭議、維持現狀，靜待國際機構仲裁解決。如果涉入國家眾多，則可以透過多邊處理機制，共同商議解決釣魚台的爭議。<sup>315</sup>目前在南海議題上，因為美國戰略利益的考量，積極介入南海問題處理，已經逐漸形成潛在多邊機制。釣魚台海域位居第一島鏈的核心，並與台灣連結，也會影

---

<sup>312</sup> 部分內容引自沈明室，〈中日釣魚台事件發展的觀察〉，《戰略安全研析》，頁 18-21。

<sup>313</sup> 目前政府已經制定護漁標準作業程序，詳定各部會任務(參見附錄 1)但重點在於整合與迅速決策。

<sup>314</sup> 荊元宙、陳慧瑩，〈釣魚台事件對日本的政策警示與未來走向分析〉，《戰略安全研析》，頁 17。

<sup>315</sup> 徐宏馨，〈從日本扣押中國漁船事件看現階段日中台美對釣魚台主權爭議態度之評析〉，《戰略安全研析》，頁 34。

響美國戰略利益。政府應該呼籲透過多邊機制處理釣魚台爭議，以對談方式保障漁民權利，又能避免主權爭議尖銳化。應該爭取透過美、日、台、中之合作機制處理釣魚台爭議。

## 五、增強釣魚台海域的軍事實力展現

日本為了因應琉球附近島嶼的軍事威脅，將增兵 1 萬 3 千人，而且防衛重心將放在南面，強化對其戰略縱深最大的西南群島防衛力，以固守第一島鏈。反觀台灣用於釣魚台爭議的武力主要是海巡署的巡邏艇，噸數及運用難以和日本海上保安廳相比擬。政府已經有為海巡署造艦計畫，但未來除了巡邏艦數量及噸數的增加外，對於釣魚台附近海域護航訓練，與海軍的聯合作戰等，都必須納為展現釣魚台附近軍事實力的重要手段。<sup>316</sup>

## 六、暫時擱置主權爭議尋求最大利益

釣魚台海域攸關我國的專屬經濟區海域，如果中日之間因為東海能源爭議而重兵布列東海及釣魚台。台灣將無法置身事外，放任中日雙方在東海較量。對於釣魚台的問題，應該回歸漁權為主的觀點，維持漁民作業權益的漁業秩序。<sup>317</sup>我國應呼籲漁民在作業時須嚴守「暫定執法線」的範圍，不能越界捕魚，對於敏感的釣魚台列嶼週邊 24 浬的範圍，則應避免挑釁，以免產生外交事故。

## 伍、結語

2012 年 6 月 10 日日本眾議院跨黨派國會議員偕民間團體於乘船「視察」釣魚台列嶼周邊海域事，我國外交部已於 6 月 7 日先電請駐日本代表處向日方表達嚴重關切，並重申我堅決主張擁有釣魚台列嶼主權之一貫立場。並且嚴正聲明釣魚台列嶼為中華民國固有領土，其

<sup>316</sup> 歐貝泰，〈從中共海測船入侵看海巡署的困境大型海巡艦的缺乏〉，《全球防衛誌》，251 期（2005 年 7 月），  
<http://www.diic.com.tw/mag/mag251/9407-8-4.htm>(2012/06/12)

<sup>317</sup> 何思慎，〈從釣魚台事件看日中海洋利益的競逐〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 8-12。

主權不容侵犯，盼日本各界勿以任何言行干擾我國對釣魚台之主權，並要求日方審慎因應朝野政治人物意圖損及我領土主權之主張，切勿採取片面不當舉動，以免對台日兩國友好關係造成負面影響。<sup>318</sup>

外交部的聲明仍不脫過去處理釣魚台主權的原則。在國際情勢的制約下，台灣僅能與日本就漁業問題進行談判，無法透過正式國際仲裁的方式來處理。當中國大陸以承接中華民國主權姿態，聲明擁有釣魚台主權時，台灣有可能和南海問題一樣，雖為重要主權聲索國，但是不論雙邊談判或是多邊機制，台灣總是站在被疏忽的一方。

釣魚台是誰的？在政治、能源、與愛國情緒的眾多因素下，這樣的爭論仍會持續下去。台灣所能做的，其實也就是處理原則所強調的，不主張用武力解決，只能用外交手段處理，但在外交困境下，又只能偏重在漁權問題的處理。此種格局須維持多久，不在釣魚台問題可否解決，而在於亞太戰略格局及兩岸關係的變化。

表 1 2008-2012 年釣魚台相關事件

時間	事件
2008 年 6 月 15 日	臺灣保釣人士黃錫麟等 9 位保釣人士，6 月 15 日夜 10 時出發，前往釣魚台宣示主權。台灣 傳媒報道，保釣人士的船隻 16 日清晨 5 時多，抵達釣魚台附近，日方派出艦隻攔截，他們未能登島。
2008 年 6 月 18 日	針對 6 月 10 日凌晨，日本軍艦在中國領海釣魚台列嶼 6 哩處撞沉聯合號。中國民間保釣聯合會 18 號在日本大使館朗讀了抗議書。
2008 年 6 月 18 日	香港保釣行動受挫：已抵台灣的香港保釣行動委

<sup>318</sup> 〈外交部針對報載日本國會議員乘船「視察」釣魚台列嶼周邊海域事重申我方嚴正立場〉，《中華民國外交部》，  
[http://www.mofa.gov.tw/Official/Home/Detail/540d95f7-1e5a-4ada-8fe5-f5edef3b38db?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636\(2012/06/13\)](http://www.mofa.gov.tw/Official/Home/Detail/540d95f7-1e5a-4ada-8fe5-f5edef3b38db?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636(2012/06/13))

	員會七名成員計劃到釣魚台水域宣示主權，但計劃受挫，暫未有船家願意租船後改到台北的日本交流協會抗議。
2009 年 2 月 4 日	日本《產經新聞》說，日本海上保安廳已在釣魚台海域常駐了可搭載直升機的 PLH 型巡視船。宣稱目的是防範中國海洋調查船的入侵。
2009 年 2 月 26 日	日本首相麻生太郎 2 月 26 日在日本國會表示，釣魚台列島是日本固有領土，將與美國協商納入「日美安保條約」框架內，若釣魚台島受第 3 國侵犯，日本將啟動該條約加以應對。對於麻生的言論，中國外交部發言人馬朝旭於 2 月 26 日表示，中方強烈不滿，已向日方提出嚴正交涉。
2009 年 2 月 22 日	台灣保釣人士黃錫麟計劃在五月到釣魚台宣示主權。預計還會有美國、香港以及澳門等地的保釣人士參與，當然也希望有大陸保釣人士加入進來
2009 年 3 月 13 日	香港保釣行動委員會三月十三日記者招待會，正式宣告五月出海釣島宣示主權；舉行場地是「釣魚台二號」船上。
2009 年 5 月 2 日	保釣行動委員會成員乘「釣魚台二號」由香港出發前往釣魚台，但香港海事處以設備不合及漁船不能載人為由阻止出海，行動夭折。
2010 年 9 月 7 日	2010 年 9 月 7 日上午 10 時 15 分一艘中國漁船在中日兩國有主權爭議的釣魚台海域與日本巡邏艦「與那國」號相撞。隨後，日本海上保安廳決定以「涉嫌防礙執行公務」為由，逮捕中國漁船船長，並將其帶往石垣市警察署，按照日本的程序加以處理。船長被扣至 23 日仍未獲釋，溫家寶警告日本中國將採取嚴厲措施。



2010 年 9 月 18 日	2010 年 9 月 18 日因中國漁船船長被日本扣押仍未獲釋及紀念昔日 918 日本侵華事件觸發起美國紐約華人、中國大陸和香港舉行大型示威遊行。
2010 年 9 月 22 日	9 月 22 日保釣行動委員會宣告出海，遭海事處兩度攔截折返。
2011 年 10 月 24 日	中國漁政船 10 月 24 日再度於釣魚台附近海域巡航。
2011 年 11 月 28 日	日本共同社發自北京的報導說，中國政府準備建議日本恢復 03 年以來中斷的中日東海劃界談判。
2012 年 1 月 4 日，	香港保釣人士 4 日舉行遊行，到日本在香港領事館前抗議日本沖繩縣石垣市 4 名議員登釣魚台。

作者製表

### 附錄 1 政府護漁標準作業程序

【公布日期】93.12.31 【公布機關】行政院農業委員會

#### 第一點 目的

為確保漁業資源之永續利用及維護漁業秩序，並保障漁民及漁船海上作業之安全，特訂定本護漁（漁業巡護）標準作業程序。

#### 第二點 相關法律依據

國家安全法、海岸巡防法、中華民國領海及鄰接區法（以下簡稱領海法）、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法（以下簡稱經濟海域法）、災害防救法、漁業法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸關係條例）、香港澳門關係條例（以下簡稱港澳關係條例）。

#### 第三點 護漁範圍

- （一）我國內水、領海、鄰接區（包含對大陸船舶之禁止與限制水域）。
- （二）專屬經濟海域。

1 未與相鄰或相向國家重疊之專屬經濟海域。

2 與日本及菲律賓重疊之專屬經濟海域，其範圍如下：

(1) 北緯二十九度十八分以南、東經一二二度三十分至一二六度以西與日本重疊之專屬經濟海域。

(2) 北緯二十度以北、東經一一九度至一二五度七分與菲律賓重疊之專屬經濟海域，但不含北緯二十一度十九分以南、東經一二一度十八分至一二二度二十三分巴丹群島週邊海域。

(三) 太平洋公海及報經行政院核定之其他海域。

第四點 執行機關：

國防部、行政院海岸巡防署、行政院國家搜救指揮中心、行政院農業委員會及沿海各縣（市）政府。

第五點 配合機關

內政部、外交部、法務部、交通部及其所屬各港務局、財政部關稅總局及其所屬各關稅局、行政院大陸委員會、財團法人海峽交流基金會（以下簡稱海基會）。

第六點 護漁通報機制及緊急應變程序

(一) 通報時機

1 遇有外國或港澳地區漁船非法進入我護漁範圍（太平洋公海除外），或大陸漁船非法進入我禁止或限制水域從事漁撈作業時。

2 在我護漁範圍內作業，遭遇外國、港澳或大陸公務船舶企圖登臨檢查時。

3 在我護漁範圍內作業，發現我國漁船從事不法漁業行為或其他非漁業行為時。

4 在我護漁範圍內作業，發生海事（海上作業糾紛、海盜或挾持）案件時。

5 在我護漁範圍內作業，發生海難（不可抗力或其他必須緊急救援）案件時。

6 在我護漁範圍內作業，發現其他船舶發生海事海難事件時。

(二) 通報方式：

1 依「臺灣地區漁業通訊電臺通聯頻率及聯繫表」（如附表）規定頻率，向相關漁業專用（通訊）電臺通報。相關漁業專用（通訊）電臺接獲

通報後，即時判讀通報內容後，製作漁船重要通報紀錄，通報各相關執行機關據以處理。

2 漁船遇險情況危急，啟動應急指位無線電示標（EPIRB）時，臺北任務管制中心於接獲求救之衛星訊號，並與農委會漁業署確認漁船資料後，應即通報行政院國家搜救指揮中心據以處理。

3 以「一一八」海巡免付費報案系統向行政院海岸巡防署通報。

4 通報流程詳如附圖二。

（三）通報內容：包括事件發生時間、地點（經緯度）、船名與統一編號、船舶特徵、遭遇狀況及請求救援事項。

（四）執行機關接獲通報之緊急應變作業程序：

1 行政院海岸巡防署接獲本作業程序六

（一）1、2、3 項通報後，即啟動如下政府護漁緊急應變作業（流程詳如附圖三）：

（1）對企圖登臨我漁船之外國、港澳或大陸公務船舶實施監控，以保護我漁船安全，並依實際需要協調國軍作戰指揮中心派遣機艦協助監控。

（2）對越界捕魚之外國、港澳或大陸漁船進行取締蒐證，並將蒐證資料及查扣或沒入船舶移送行政院農業委員會處分。

（3）對違規作業之我國漁船進行取締蒐證，並將蒐證資料移送行政院農業委員會處分。

2 執行機關接獲本作業程序六

（一）4、5、6 項通報後，即啟動如下政府處理海事海難漁船緊急應變作業（流程詳如附圖四之一及附圖四之二）

（1）行政院海岸巡防署接獲我漁船發生海事案件時，即派遣船艦介入調處、押解涉案人船執行犯罪行為偵辦調查，並依實際需要聯繫協調農委會、內政部、外交部、法務部、行政院大陸委員會提供相關協助。

（2）行政院國家搜救指揮中心接獲我漁船發生海難案件時，立即研判案情，設法與通報者隨時保持聯絡，並按漁民生命財產可能遭受威脅之程度，指揮調度飛機或護漁船艦前往救援；對我國飛機或護漁船艦無法前往救援之海域，應協調相關國家之搜救單位派遣飛機或船艦就

近救援。

(3) 行政院農業委員會（漁業署）督導漁業專用（通訊）電臺與受難船舶保持聯繫，通報附近作業或航行漁船協助救援，並製作災害通報單，協調相關配合機關協救。

(4) 遇有重大海難事故，即由交通部及各相關縣（市）政府成立中央（地方）災害應變中心。

#### 第七點 執行機關護漁頻度

（一）我國內水、領海、鄰接區海域：依國防部、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會及各縣（市）政府例行動務執行之。

（二）專屬經濟海域：由行政院海岸巡防署排定每個月以五次為原則，並依漁期、漁區或突發事件之需要，適時增加護漁頻度。

（三）太平洋公海：每年護漁頻度，由行政院農業委員會與行政院海岸巡防署會商定之。

（四）報經行政院核定之其他海域：由行政院農業委員會與行政院海岸巡防署會商訂定後，專案報行政院核定之。

#### 第八點 護漁原則

（一）外國漁船：有違反我國相關法令規定之虞時，執行機關得進行緊迫、登臨、檢查、驅離，必要時，得予扣留、扣押、逮捕或留置，並交由相關主管機關依法處置。執行上述措施事項，應符合下列原則：

1 應審酌外國船舶在我國領海主張無害通過權，是否符合國際公約及我國相關法規之規範。

2 對於犯罪行為之取締，應分別依屬地管轄、屬人管轄、保護管轄及普遍管轄原則行使管轄權，並注意相關國際公約及國際慣例之規範。

3 進入北緯二十九度十八分以南、東經一二二度三十分至一二六度以西與日本重疊之專屬經濟海域，對日本漁船應依平等互惠原則處理。

4 進入北緯二十度以北、東經一一九度至一二五度七分與菲律賓重疊之專屬經濟海域（不含巴丹群島附近海域），對菲律賓漁船應依平等互惠原則處理。

5 未經許可非法進入專屬經濟海域作業之第三國（未重疊專屬經濟海

域國家)漁船，於蒐證確認後，應即押返國內最近或適當之港口，並依經濟海域法第二十條規定，送漁業主管機關依法處分。

6 執行機關處理相關案件時，應全程記錄(錄影)，製作詳細書面紀錄(包括照片或錄影帶)，並保存完整之證據。

(二)大陸漁船：進入禁止或限制水域作業，依兩岸關係條例及其施行細則規定執行之。

(三)港澳地區漁船：進入專屬經濟海域部分，依港澳關係條例及平等互惠原則處理，違反經濟海域法規定者，視同外國漁船處理。

(四)遇有我國漁船發生海事(難)事故，以救人為原則，救船應以不影響自身航行安全並應遭難者請求之前提，斟酌為之。

(五)在他國管轄海域因發生海難而擱淺之我國漁船，由行政院農業委員會協調外交部協助妥處，並要求船主依規定清除；未清除者，依漁船建造許可及漁業證照核發準則第十八條第五款「漁船擱淺未予妥善處理，而有影響船隻航行，或污染海洋環境之虞」規定，不予准許申請保留汰建資格。

第九點 特殊案件之處理程序：

(一)在我護漁海域範圍外，遇我國漁船發生管理失控之重大喋血案件，或涉及外籍船員挾持我國漁船欲偷渡他國事件時，在案情未明朗前，依本作業程序六(二)1、2之通報流程處理。

(二)案情明朗後，發生在北太平洋者，由外交部視案情需要，負責協調有關機關進一步處理；發生在北太平洋以外海域者，由行政院農業委員會(漁業署)視案情需要協調有關機關進一步處理。

(三)各有關處理機關應依權責，隨時將處理動態及進度副知外交部或行政院農業委員會(漁業署)。

第十點 執行及配合機關分工事項

(一)行政院海岸巡防署

1 執行漁業巡護及海上急難救助勤務

2 外國或港澳地區漁船進入專屬經濟海域，認為有違反或觸犯我國相關法令規定之虞者，得進行緊迫、登臨、檢查、驅離，或予以扣留、扣押、逮捕及留置，並交由相關主管機關依法處分；大陸漁船進入我

禁止或限制水域，依兩岸關係條例規定，予以驅離、沒入漁獲物及漁具、扣留其船舶；執行前述事項過程，應予記錄及妥善保存，並統計全年度執行紀錄資料。

3 刑事案件發生時，依海岸巡防法及刑事法令執行犯罪偵查工作，派遣護漁船艦押解犯罪嫌疑人、戒護船員、漁船返國，並得洽請相關執行及配合機關協助之；刑事案件發生於護漁範圍外之公海，而不便派遣護漁船艦押解犯罪嫌疑人、戒護船員、漁船返國時，應指派適當人員執行押解犯罪嫌疑人返國執行犯罪偵查工作。

4 漁船事故非屬刑事案件，其大陸船員需進入或過境我國時，派員會同船主，將大陸船員遣送漁船船籍地。

5 其他依行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法訂定之事項。

## （二）行政院農業委員會

1 宣導政府護漁作業規定，教育漁民不可違法進入他國海域從事漁撈作業。

2 作為處理漁船急難救助之統一窗口，並隨時將最新救援情形通報相關機關協助。

3 蒐集漁汛及漁民作業方式資料，提供執行機關規劃漁業巡護勤務。

4 依任務需要，指派人員隨護漁船艦出海協助執行漁業檢查任務。

5 外國或港澳地區漁船進入我內水、領海、鄰接區及專屬經濟區海域以內從事漁撈作業之處分等相關事宜。

6 督導漁業專用（通訊）電臺與遭難漁船保持聯繫，掌握漁船位置及狀況，並製作災害通報單，知會相關機關協救。

7 發生事故漁船需進入國外港口，協調外交部聯繫當地國協助、救助及處理事宜；協調漁會洽請船主等關係人配合政府處理，並協助代墊費用機關，向船主催討應支付之衍生經費。

8 我執法機關需將漁船押解返國時，協調船主配合。

9 對漁船船員因發生海事或海難而傷亡事件，協助辦理後續撫卹及慰問。

10 請其他執行機關提供相關資料，作為與相關國家漁事談判之依據。

（二）國防部：為維護我國海域主權之完整，依據其他執行機關之請求，派飛機或船艦協助執行護漁任務。

（四）內政部

- 1 辦理專屬經濟海域外界線暫不公告之說明事宜。
- 2 有關暫定執法線訂定相關事宜。
- 3 協助處理外國、港澳、大陸或我國漁民遣返之相關入出國作業。
- 4 海上刑事案件發生於他國領海或內水時，指揮警政署負責案件調查及押解嫌犯返國，並依法偵辦。

（五）外交部：

- 1 我國漁船發生海事海難案件，涉及需與他國交涉時，協調聯繫他國協助、救助及處理事宜；屬於海上刑事案件者，審酌管轄權歸屬後，督導駐外館處向當地國主張。
- 2 我國漁船遭他國扣押或不當驅趕案件之聯繫處理。
- 3 彙蒐我國漁船於他國海域發生海難事故或漁事糾紛之實際案例，供行政院農業委員會宣導及教育漁民之用。
- 4 我國籍船員在我國領海以外受難或涉案遭扣押時，提供行政協助。
- 5 我國籍船員在我國領海以外發生海事案件時，依船主之請求，聯繫當地漁業代理商處理有關事宜。
- 6 就涉及漁船刑事案件外國籍船員之善後事宜，聯繫其所屬國家有關單位處理。

（六）法務部：

- 1 處理有關犯罪偵辦事宜。
- 2 依執行機關之請求，提供法律諮詢。
- 3 對漁船發生海上刑事案件而進入美國水域，請求美方依「駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會間之刑事司法互助協定」之規定協助辦理。

（七）行政院國家搜救指揮中心：依據漁船海難危險程度，指揮調度

相關救援機關，派遣飛機、直昇機或船艦儘速救援。如案發海域屬公海或他國專屬經濟海域，我飛機或船艦無法到達救援時，協調相關國家之搜救單位協助救援。

（八）行政院大陸委員會：涉及大陸船員案件，指導及授權海基會處理與大陸當局協調相關事宜。

（九）海基會：接受行政院大陸委員會之委託，處理與大陸當局協調相關事宜。

（十）交通部及其所屬各港務局：於發生重大海難事故時，依災害防救法規定，成立中央災害應變中心，調度指揮救援事宜；依相關執行機關之請求，指揮轄屬各港務局所有船舶協助救援。

（十一）財政部關稅總局及其所屬各關稅局：依相關執行機關之請求，指派船舶協助之。

（十二）各沿海縣（市）政府：

1 於縣（市）所轄海域發生重大海難事故時，依災害防救法規定，成立地方災害應變中心，調度指揮地方搜救單位協助救援事宜，並將救援執行情形通報中央災害應變中心。

2 依相關執行機關之請求，協調轄屬區漁會發動港內漁船出港救援受難漁船。

3 聯繫受難漁船家屬，給予必要之協助及慰問。



## 各國信任建立與釣魚台爭議

### **Confidence building Measures and Diaoyutai-Islands Disputes**

作者：林泰和 國立中正大學 戰略暨國際事務研究所 助理教授

#### **摘要**

本文以歐洲在冷戰時期發展出的「信心建立措施」為概念框架，觀察與討論日本與中國在釣魚臺問題，雙方合作的方式與進展。冷戰結束後，因為亞太地區仍存在許多關於領土與主權的爭議，其中日本與中國的釣魚臺問題爭議，伴隨中國崛起與美國重返亞洲的因素，不但牽涉日中兩國，且牽涉台灣與美國。因此信心建立措施在日中合作關係中的引進與落實，在此脈絡下，格外重要。雖然日中在釣魚臺問題的處理，仍在衝突避免的階段，但在漁業管理與海洋安全磋商，已有實質初步的進展，可為下一階段的信心建立措施，奠定良好堅實的基礎。

關鍵字：釣魚台、信心建立、中國、日本、台灣

Keywords: Senkaku Islands, CBMs, China, Japan, Taiwan

## 壹 前言

二十世紀的下半葉，有兩件令歐洲雀躍的歷史事件。最近一件是冷戰結束，結束歐洲與世界的東西對立。另一件更早但是較不為人關注的事件是 1975 年「赫爾辛基議定書」(Helsinki Final Act)的確立與「歐洲安全與合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)的創立。<sup>319</sup>藉由赫爾辛基議定書，歐洲當時的現狀得以確立，邊界不會被挑戰，國家主權被強化，而信心與安全建立措施鼓勵與形成一個和平與安全的環境。<sup>320</sup>

相較於歐洲，亞太地區因為中國崛起、朝鮮半島兩韓的對立、台海局勢的外馳內張，最後再加上此區域許多領土與主權的爭議懸而未決，使得亞太區域有新冷戰的格局與態勢。而在此主權與領土爭議中，最具代表性的就屬中日的釣魚台爭議，因為這代表一個崛起的中國與一個傳統亞洲強權日本的權力競逐。如果說二戰後歐陸地區的和平奠基於良好的德法關係；則亞太區域的和平與穩定，即有賴於日中關係的增進與改善，而釣魚台主權爭議無疑是最重要的指標。

而日中關係整體的促進與改善以及釣魚台爭議具體的解決，信心建立措施無疑是一個可以認真嘗試途徑。而此新冷戰態勢的形成與穩固，最新的指標應是美國國防部長潘尼達(Leon Edward Panetta)於 2012 年 6 月 2 日在新加坡亞洲安全會議宣布，美國將在 2020 年之前把大部分軍艦調派至太平洋，並在亞太地區保持六艘航空母艦，這是美國以亞洲為重點的新戰略的一環，但強調美國無意遏制中國。<sup>321</sup>針對美國表示未來八年內將把六成軍力轉移到亞太地區，中國軍事科學院副院

---

<sup>319</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (New York: Routledge, 2007), p. 24.

<sup>320</sup> 作者註：所謂當時的現狀是指歐洲由蘇聯所帶領的華沙公約組織(Warsaw pact)與美國及其為首的北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)，分別控制的歐洲東西兩大部分。

<sup>321</sup> 陳韻涵，〈2020 年 美太平洋、大西洋軍艦比 6：4〉，《聯合報》，2012 年 6 月 3 日，版 A1/要聞。

長任海泉表示「要做最壞的準備」。<sup>322</sup>

中國與日本兩國，針對釣魚台<sup>323</sup>爭議，於 2012 年 5 月跨出兩國「信心建立措施」(Confidence-building Measures, CBM)的重要一步，更具體來說，是兩國「信心建立措施」中溝通性措施的具體行動。日中兩國於 2012 年 5 月 15-16 日在中國杭州，舉行有關海洋安全保障的首輪定期磋商。釣魚台問題將成為雙方會談的主要議題。此次日中兩國會晤，爭奪海洋安全保障的發聲權，引發外界高度關注。此次定期磋商機制是中國國務院總理溫家寶，於 2011 年 12 月與日本會談時，達成的重要協議。<sup>324</sup>

在信心建立措施的概念框架下，日中針對釣魚台問題舉行會談，在 2000 年之前尚未有過。不光是釣魚台問題，台灣問題、日美同盟問題、中國核政策問題以及日本參與美國戰區飛彈防衛計畫等諸多政治與軍事衝突爭議，日中兩國皆缺乏信心建立措施的機制。<sup>325</sup>不僅如此，中國在 1990 年代以來，已積極與其他鄰近國家建立雙邊的信心建立措施，包含俄國、中亞各共和國、印度、越南與東協等國家；但是對於與日本架構信心建立機制，尤其是軍事互信機制，則顯的消極與緩慢。<sup>326</sup>釣魚台問題對日中兩國之所以如此棘手難解，除了歷史、主權、民族主義等因素外，最主要仍是該地所蘊藏的海底資源。冷戰時期，中國尚未崛起時，中國對釣魚台爭議，一直是冷處理。

---

<sup>322</sup> 陳韻涵，〈美增兵 亞太風雲起 共軍「做最壞準備」〉，《聯合報》，2012 年 6 月 3 日，版 A2/焦點。

<sup>323</sup> 有關釣魚台列嶼的稱呼問題，日本政府將之稱為「尖閣諸島」，中國政府將之稱為「釣魚島」，台灣政府則稱為「釣魚台」。

<sup>324</sup> 陳致奮，〈日中海洋磋商將聚焦釣魚台〉，《經濟日報》，2012 年 5 月 16 日，版 A14/大陸經濟。

<sup>325</sup> Jianwei Wang, "Conflict-Building Measures and China-Japan relations," Yuki Tatsumi & Ben Self, ed., *Confidence Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D.C.: Stimson, 2000), p. 78, 89.

<sup>326</sup> Ibid., pp. 80-81; cf. Xia Liping, "The Evolution of Chinese Views Toward CBMS," in Michael Krepon, ed. *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Report No. 23, The Henry L Stimson Center, May 1997), pp. 15-38.

學者 Taylor Fravel 認為，國家領導人在處理現存領土爭議時有三種策略：擱置(delay)，合作(cooperation)與逐步升高(escalation)，而中國在釣魚台的問題上一直是採用擱置的戰略。<sup>327</sup>1972 年日中建交時，中華人民共和國與它的前身中華民國一樣，放棄(waived aside)估計約五百億美金的戰爭賠償；甚至在雙邊共同協議中，將釣魚台主權爭議，擺在一邊，當時中國周恩來總理曾向日方表示，釣魚台問題可留到適當的時機，由學者來討論。建交後三年內，隨著兩國經濟關係深化，雙方簽訂了關於漁業、航行與通訊的各種協定。<sup>328</sup>1978 年 10 月鄧小平訪問日本簽訂「日中友好和平條約」時，建議應暫時擱置釣魚台主權爭議。並且開玩笑說：「或許我們這個世代不夠聰明，但下一個世代將會更明智而且他們最終會找出讓所有人都能接受的處理方法。」。中國外交部主編之「中國外交概覽一九八七」一書，詳列日中未解決之問題，釣魚台列嶼亦未入列。<sup>329</sup>

冷戰後，中國共產黨對共產主義的實踐已經慢慢被危險的「政治犬儒主義」與中國年輕世代洶湧的民族主義所取代。而這種民族主義已清楚表現在中國對釣魚台主權的主張上面。<sup>330</sup>1949 年之前，日中關係始終呈現出一強一弱的格局（中強日弱或日強中弱）；但是 2000 年之

---

<sup>327</sup> M. Taylor Fravel, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 30, No. 2(2005), p. 55, 62.

<sup>328</sup> Michael Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific* (New York: Routledge Curzon, 2004), p. 79; Benjamin L. Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," Yuki Tatsumi & Ben Self, ed., *Confidence Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D.C: Stimson, 2000), pp. 34-35; 吳寄南,〈試論釣魚臺問題的歷史地位〉,《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》(台北：國立政治大學當代日本研究中心, 2011 年), 頁 12。

<sup>329</sup> Wang, "Conflict-Building Measures and China-Japan relations," p. 78; 任孝琦,「保釣與愛盟 前傳」,愛盟編著,《愛盟・保釣風雲歲月四十年》(台北：風雲時代, 2012), 頁 51。

<sup>330</sup> James Przystup, "China, Japan, and the United States," in Michael J. Green & Patrick M. Cronin eds., *The U.S. Japan Alliance- Past, Present and Future* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 30.

後，日中關係變成強與強的格局。<sup>331</sup>因此在中國崛起的東亞戰略環境中，對於釣魚台領土與主權問題上，兩強相爭的結果，充滿了不可預期的變數。但是釣魚台問題，畢竟不僅是日中兩國的問題，台灣也是此一衝突的重要行為者。姑且不論近一二十年來，來自中國、香港及台灣的保釣人士，經常有許多次自發性的保釣活動。

即使此次兩國海洋安全會議的舉行，為信心建立措施邁向一大步，但雙方各自對於釣魚台主權的堅持，並無絲毫鬆動。會談結束不久後，2012年5月22日，中國共產黨中央對外聯絡部部長王家瑞在北京與日本前法相江田五月舉行會談時，強調，釣魚台的領土權及新疆維吾爾自治區是中國的「核心利益」。<sup>332</sup>而日本官房長官在隔天23日的記者會上，就王家瑞的發言回應表示，「中方的任何發言都不會對我國的立場造成影響」，強調尖閣諸島是日本的固有領土。<sup>333</sup>

總括言之，中國與日本的衝突當中，以主權與領土的衝突最為嚴重，而領土的衝突又以釣魚台的爭議為其中的核心，因此如果能針對釣魚台問題，雙方能夠有實質而制度性的合作，無異為往後兩國未來各種信心建立機制的建立，奠定深厚與穩固的基礎，而且可以為亞太地區的重要主權與領土爭議的解決與合作，建立絕佳的模範。為了對各國針對釣魚台信心建立措施，做一全盤討論，有必要先瞭解信心建立措施的概念與實質的內涵。

## 貳 信心建立措施

「信心建立措施」是國家間用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的

---

<sup>331</sup> Ibid., p. 71.

<sup>332</sup> 〈王家瑞會晤日本前法相強調釣魚島是核心利益〉，《共同社》，2012年5月23日，〈<http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/05/30738.html>〉，最後瀏覽日期：2012年6月2日。

<sup>333</sup> 〈日官房長官稱王家瑞發言不會影響日本〉，《共同社》，2012年5月23日，〈<http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/05/30758.html>〉，最後瀏覽日期：2012年6月2日。

工具。在某程度上是一種安全性的合作制度。論及「制度」(institution)，「信心建立措施」功用並非直接用於解決已發生的衝突或對立，而是建立一套架構用來避免或降低由於不確定和誤解所產生的對立或敵對。一般文獻上，「信心建立措施」功能在於增加軍事活動中的透明化，以協助各國區分自己對於一個實在或潛在對手之意圖或威脅的恐懼到底有沒有根據。

因此，「信心建立措施」是有關對於事實的認知，並非單純事實本身，亦即經由相關措施與方法，使各方釐清彼此軍事作為之確切意圖(intention)，以避免不必要的誤會與對立。最初，信心建立措施的概念是從軍事層面中的實際經驗所歸納得來的，政治領袖與外交官於是借用相關概念與作法，並發展為預防外交(preventive diplomacy)以及其他的合作安全機制(cooperative security mechanisms)，以強化政治與外交效應，並防止負面衝突的趨向。<sup>334</sup>「信心建立措施」不但是調解崛起的中國與謹慎(wary)的日本關係的關鍵，而且可以加深日韓關係，甚至有助於朝鮮半島的和平與穩定。<sup>335</sup>

「信心建立措施」一詞進入外交詞彙的開始，要追溯到 1975 年在赫爾辛基召開的「歐洲安全與合作會議」(Confidence on Security and Cooperation in Europe, CSCE)。整個赫爾辛基(Helsinki Process)過程開始於 1972 年 9 月直到 1975 年 7 月，經歷了冗長複雜的磋商過程，而最終的成果即是所謂的「赫爾辛基最終議定書」。在此會議中，經過磋商達成幾項措施。這些經由協商同意的措施基本上牽涉到軍事活動相關的資訊(information)、通知(notification)與觀察(observation)的交換。參加會議的 35 個國家，包含歐洲所有國家（阿爾巴尼亞除外），加上美國與加拿大在「議定書」中同意：<sup>336</sup>整份議定書建立了三個「歐洲安全

<sup>334</sup> 楊永明，唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，《問題與研究》，第 38 卷 6 期(1999 年)，頁 3。

<sup>335</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (New York: Routledge, 2007), p. 131.

<sup>336</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe- Final Act (Helsinki: CSCE, 1975),

與合作會議」關心的領域，又稱為「三個籃子」(three baskets)而同時又是議定書的三個面向。「第一個籃子」是處理政治、軍事的關係以及「信心與安全建立措施」。「第二個籃子」關係到經濟與環保的面向，包含提升經濟的發展與環保的合作，「第三個籃子」文化、科學科技的交流與人權的普遍性。<sup>337</sup>

而在赫爾辛基最後議定書中，列舉信心建立措施的三大目標：去除造成緊張的原因；增強信心與為穩定與安全做出貢獻；降低因為誤解(misunderstanding)或誤判(miscalculation)而引起武裝衝突的危險。<sup>338</sup>但是畢竟崇高的目標與議定書中具體的規定落差太大，華沙集團不同意在歐安會議中討論「信心建立措施」，而倡議「信心建立措施」西方國家對於他們想要達成的目標或如何落實，並無具體想法。如同會議名稱所示，歐安會議原本應該是致力於安全問題的討論，但北約國家拒絕在會議中涵蓋有關類似軍備管制的議題，因此北約盟國才對「信心建立措施」做出決定，而這也是所有選項中，最無爭議(innocuous)的部分。<sup>339</sup>

雖然 1975 年的赫爾辛基最後議定書並無包含針對衝突本質的解決方案，而只有提供一個議題討論處理的合理程序，但是衝突經常能夠透過磋商的方式被轉變，而尋求一個互相能夠接受的程序或許是尋求衝突解決方案的先決條件(precursor)。<sup>340</sup> Desjardins 也認為，1975 年赫爾辛基體系在當時的重要突破是歐洲各國能夠成功的在一起協商，而且第一次在軍備管制的架構外，討論磋商軍事方面的信心建立機制，

---

pp. 11-13, 〈<http://www.osce.org/mc/39501>〉; Marie-France Desjardins, "Rethinking Confidence-Building Measures," *The Evolution of Military Strategy* Vol. 2 (London and New York: Routledge, 2006), *The Adelphi Papers*, p. 49; Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 27.

<sup>337</sup> Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 29.

<sup>338</sup> Helsinki Final Act, p. 10.

<sup>339</sup> Desjardins, "Rethinking Confidence-Building Measures," pp. 49-50.

<sup>340</sup> Peter Wallenstein, *Understanding Conflict Resolution- War, Peace and the Global System* (London: SAGE, 2007), p. 33.

而且在自願與無須查證的基礎上。<sup>341</sup>

上述「信心建立措施」機制實施至 1986 年，在歐洲中立國及不結盟國家的提議下，於斯德哥爾摩會議（Stockholm Conference）上將「信心建立措施」改稱為「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security Building Measures, CSBMs）。而「信心建立措施」與「信心暨安全建立措施」之差異在於，後者較前者更強調軍事意涵的重要性及查證措施的使用，也意味著脫離前者萌芽的階段，進入較複雜、具體、強制的發展階段。與「信心建立措施」相類似的名稱有「相互再保證措施」（mutual reassurance measures, MRMs）、「信賴建立措施」（trust-building measures），各種定義涵蓋的範圍與意涵，皆不盡相同。<sup>342</sup>Cossa 也認為「信心暨安全建立措施」的定義可由窄到寬，他本身將之定義為：正式或非正式，單邊、雙邊或多邊，用以討論、預防或解決國家間不確定性，包含軍事或政治的元素。而這些措施可以用來降低不確定性、錯誤認知以及疑慮，因此幫助降低或偶發或意外戰爭（incidental or accidental war）的可能性。<sup>343</sup>

除此之外，尚有所謂的「赫爾辛基十誡」（Helsinki Decalogue）列在議定書的第一部分 1(a)，而這也是歐安會議的優先順序（priorities），而前六項即與政治軍事面向有關：亦即 1) 主權平等，尊重包含在主權下的國家權力；2) 避免使用武力或武力的威脅；3) 國界不可侵犯；4) 國家領土的完整；5) 和平解決爭端；6) 不干涉國家內部事務。<sup>344</sup>綜觀此「赫爾辛基十誡」的內容可觀察到，十誡其中有一半以上牽涉到整治與軍事

---

<sup>341</sup> Desjardins, “Rethinking Confidence-Building Measures,” p. 50.

<sup>342</sup> 林正義，「歐洲及亞洲信心暨安全建立措施之研究」，《理論與政策》，第 12 卷，第 3 期（1998 年），頁 75。

<sup>343</sup> Ralph A. Cossa, “Asia Pacific Conference and Security Building Measures,” in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 7.

<sup>344</sup> 其他四誡分別為 7) 人權與基本自由的尊重；8) 人民的平等權利與自決權；9) 國家間的合作；10) 國際法義務的誠心實現。請參閱 Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, pp. 29-30.



面向，而且優先的順序是先處理國家最敏感的主權與領土邊界問題。如果這個部分能夠有共識，其他的部分當然可以隨著時間推移，循序漸進加以落實化解。

由此可知，「信心建立措施」的原始概念或重要項目，是尊重各國領土、主權與國界出發，配合軍事活動的透明化與公開化，以求避免衝突，降低敵意，這在冷戰時期劍拔弩張的歐洲，東西兩大集團的衝突中心，可謂是當時戰略環境下的產物，也是一大成就。因此，陳文政認為，軍事互信機制是信心建立措施中最為核心與最重要的一環，被認為是傳統與狹義的信心建立措施。<sup>345</sup>而偏偏在冷戰後的亞洲，與歐洲不同的是，主權與領土及國界爭議仍是強權間重大衝突的根源。早在 1998 年美國智庫蘭德公司在一份名為「二十一世紀衝突的來源」(Sources of Conflict in the 21th Century)的研究當即指出，冷戰結束後，亞洲主要強權政治外交空間擴大，未解決的領土爭議就是其中主要的衝突導火線，並以釣魚臺為例，尤其是釣魚台附近若蘊藏極為豐富的石油或液化天然氣(liquefied natural gas, LNG)時。<sup>346</sup>而且一個力量薄弱(weak)或效能不彰的日本政府，將會鼓勵中國政府採取更激烈的行為，主張其釣魚台的主權。<sup>347</sup>在此情況下，信心建立措施有其絕對的必要性。問題在於，是否有可能先從事務性的問題著手。以釣魚台的問題為例，魚權問題的協商，可作為衝突各方協商的起始點。

## 信心建立措施的定義

目前學界對的定義有廣義與狹義兩種不同的看法，茲列舉相關代表性

---

<sup>345</sup> 陳文政，〈台灣推動兩岸互信機制的進展與美國的角色〉，林碧炤、林正義 主編，〈美中台關係總體檢〉（台北：巨流，2009），頁 166-167。

<sup>346</sup> Ashley J. Tellis, Chung Min Lee, James Mulvenon, Courtney Purrington, Michael D. Swaine, "Sources of Conflict in Asia," in Zalmay Khalizad, Ian O. Lesser, ed., *Sources of Conflict in the 21th Century- Regional Futures and U.S.-Strategy* (Santa Monica, CA.: RAND, 1998), pp. 66-67, 87.

<sup>347</sup> Ashley J. Tellis et al., "Sources of Conflict in Asia," p. 113.

定義如下：

（一）Pederson & Weeks 認為，廣泛而言，「信心暨安全建立措施」可以含蓋政治、經濟和環境政策方面的安排；這些措施或許跟軍事安全並無直接關聯，但間接對當事方整體信心與安全的貢獻可能超過那些專為促進軍事信心與安全而特別設計之措施，<sup>348</sup>兩位學者遂將軍事與「信心建立措施」各項有關作為定義為：「凡藉增加透明度與可預測性，使得意圖更加清晰，用以降低意外或誤算引發戰爭風險之政策」。<sup>349</sup>

（二）美國戰略暨國際研究中心（Center for Strategic & International Studies, CSIS）定義的「信心建立措施」屬廣義，內容為：「正式與非正式方式，採用單邊、雙邊或多邊協商途徑，用以應付、防止或解決國家間的軍事與政治不確定問題」。<sup>350</sup>

（三）挪威的前國防部長 John Jorgen Holst 對「信心建立措施」的定義屬狹義，其內容是：「加強雙方在彼此心智及信念更加確定的種種措施，其主要的作用是增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖。」<sup>351</sup>依此定義觀之，「信心建立措施」的範圍便非常廣泛；舉凡各種外交場合、調停、斡旋、仲裁、談判等這些方法均屬於「信心建立措施」之範疇。

（四）美國國務院公共事務局（U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs）將「信心建立措施」界定為廣義，內容為：「國家間協議，以增進公開化、相互瞭解與溝通，來降低因意外、錯估或不良溝通而導致衝突的可能性，和防止授予奇襲、政治恫嚇的機會，藉以增進寧靜

---

<sup>348</sup> M. Susan Pederson & Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies), p. 82.

<sup>349</sup> Ibid., pp. 82-83.

<sup>350</sup> Ibid., p. 3.

<sup>351</sup> 轉引自吳建德、張蜀誠、王瑋琦，《柳暗花明：兩岸軍事互信與和平協議之路》（高雄市：麗文文化，2012），頁 10。

或危機時期的穩定」。<sup>352</sup>

（五）美國史汀生中心（The Henry Stimson Center）的 Michael Krepon 則認為屬廣義，「信心建立措施」是一種工具，能使相互敵對的國家運用此一工具來降低彼此間的緊張或避免戰爭。同時，「信心建立措施」亦是淡化軍事活動中的神秘面，以協助國家區別真實或潛在敵人的意圖，使彼此意圖更加透明化，進而減少彼此間的恐懼感，達到保護或提高國家的安全。<sup>353</sup>

就上述定義觀之，信心建立措施所包含的「軍事互信措施」工具屬性相當明顯；而此項工具是用來降低引發「不必要」戰爭的良方。所謂「不必要」是肇因於誤判、誤解而來的擦槍走火，即資訊不足或過度曲解對方行為而產生的非理性衝突。

## 軍事互機制的內容與功能

### 一、內容

儘管各種「軍事互信措施」措施都是以避免或降低衝突為旨趣，但將類型諸多的「軍事互信措施」加以分類和個別進行分析更為重要。依據美國史汀生中心研究員克蘭普(U.S. researcher Kelan Pu Stimson Center)的觀點，「軍事互信措施」可以區分為溝通性、透明性、限制性及檢證性等四大類型。<sup>354</sup>現將其內容簡述說明如下：

#### （一）溝通性措施(communication measures)：

主要是維持國家溝通管道暢通的設計。適用於有衝突傾向或緊張關係的國家之間，使能保持開放且暢通的管道。該措施可以消除危機時的

---

<sup>352</sup> John Borowski, *Avoiding War in the Nuclear Age, Confidence-Building Measures for Crisis Stability* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1986), pp. 9-10.

<sup>353</sup> Michael Krepon, "Stimson Plays Critical Role in Latest Homeland Security Initiative," via at: The Henry Stimson Center, web site: <http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm> .最後瀏覽日期：2011 年 7 月 5 日。

<sup>354</sup> 陳文政，〈台灣推動兩岸互信機制的進展與美國的角色〉，頁 167-168。

緊張局勢，甚至更能以定期性的協商機制，使每一個國家能夠相互討論及預防危機的發生。其主要的內容包含：

1、建立熱線機制：熱線可提供危機發生時，對峙的雙方獲得正確資訊的溝通管道。如美國與蘇聯、美國與中國、印度與巴基斯坦間接或直接聯繫溝通的管道。

2、區域溝通中心（Regional Communication Centers）：區域溝通中心可以協助區域國家衝突時之危機管理。例如歐洲安全合作會議所設立的溝通暨安全中心的模式，逐漸為中東地區國家所運用。

3、經常性的定期磋商（Regularly Scheduled Consultation）：經常性的定期磋商提供一個常態性的論壇機制，讓參與國家定期集會發表其所關心的事，甚或是表達其不滿。<sup>355</sup>

## （二）透明性措施(transparency measures)：

促進軍事能力或活動公開的措施：

1、必要的事先通知：計畫性的軍事演習（含飛彈試射）、調動必需事先通知，使各國的軍事意圖能更加明顯。若能將定期性的軍事演習時程表公告周知，勢必能更增加國家間信心的建立。

2、資訊交換：透過參與國家提供各國軍隊數量、國防預算規劃、軍事採購，將能夠很清楚地瞭解一個國家目前的軍事能量。資訊的交換，可以是單邊或多邊方式進行。

3、主動觀察：藉由主動觀察其他國家的軍事演習，以直接取得參與國家的軍事能力。

## （三）限制性措施(constraint measures)：

針對可能會引起對方緊張、猜忌的軍事活動或部署加以限制其作為。

1、限武區域（thin-out zones or limited force deployment zones）限制靠

---

<sup>355</sup> Self, “Confidence-Building Measures and Japan Security Policy,” p. 47. °

近某特定領土或邊界的軍備或部隊的類型與數量。

2、事前通知的要求（pre-notification requirements）像 1986 年斯德哥爾摩協定（Stockholm Accord）對軍事演習的限制，主要演習於 42 天前，大規模演習於一至二年前要事先通知相關國家。

#### （四）查證性措施(verification measures)：

蒐集資訊以查證對方是否一協定執行之相關作為。

1. 空中檢查（aerial inspections）：使各方能監視協定中限武區域軍隊是否有依規定限制、確認有關部隊佈署所交換的資料，並對潛在導致不穩定的活動提供早期警告。<sup>356</sup>
2. 地面電子感應系統（ground-base electronic sensing system）：利用互設地面感應系統裝置的模式，確認雙方部隊佈署、數量等資料，並可以檢查某國對裝備限制的執行情形或部隊的移動。

357

3. 實地檢查（on-site inspections）：盤問與例行操作有助於檢查協定的執行情形，檢查可由第三者、對方或雙方聯合執行。巴西與阿根廷聯合清點與控制核子物質機構（the Brazilian-Argentine Agency for the Accounting and Control of Nuclear Materials, ABACC），最近經由對核子設施一連串的例行操作與盤查以檢證核子協定的執行情形。邀請觀察員現場觀看演習的進行、對方得針對相關資訊提出現場查證的要求、開放空中驗證以檢核對方所提供相關軍事資料是否正確。<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> 這可以由第三國執行，例如美國對以色列和敘利亞邊界的監視；也可以如同 NATO 與前 WARSAW 成員於 1988 年《開放天空條約》(the Open Skies Treaty) 中之規定，由雙方共同執行。

<sup>357</sup> 西奈半島的地面電子感應系統在 1975 年《第二次埃及-以色列解除緊張狀態協定》(the second Egyptian-Israeli Disengagement Agreement) 和 1979 年《以埃和平協定》(the Treaty of Peace between Egypt and Israel) 中扮演關鍵角色。

<sup>358</sup> 郭臨伍，「信心建立措施與台灣海峽兩岸關係」，《戰略與國際研究》，第 1 卷，第 1 期（1999），頁 91。

## 軍事互信機制的階段

借用 Michael Krepon 的研究，本文進一步將「軍事互信機制」的設立分為以下三個階段：<sup>359</sup>

### （一）第一階段：衝突避免(conflict avoidance)：

其目的在於避免緊張對立的情勢加劇成為實體衝突，故經由合適的避免衝突措施為防止突發意外造成之衝突，提早做好準備。此種衝突避免措施的特色在於，迴避各方主觀上都不想要的戰爭爆發，實踐上的具體方式例如：設置熱線以及軍事演習的事前通知等；另外即使在沒有邦交關係的國家間也可能適用本階段，甚至是更為需要此種避免性的措施。蓋缺乏官方往來的國家較無法準備掌握他方的軍事活動動向，導致誤判的機率提升。然而，採取衝突避免措施並不代表當事方非希望建構一套完整的避免衝突與信心建立計畫。由於各方願意採取衝突避免措施的理由和目的不盡相同，所以此階段的核心工作只要務實地先避免衝突情勢即可。

### （二）第二階段：建立信任(confidence-building)：

此階段的基本目的和執行作法均不同於前階段的衝突避免。首先，在宗旨目的方面，建立信任措施企求的已不僅是在避免誤判性質的衝突或危機，而是要進一步建構當事方彼此的信任。其次，在執行層面，需要相當程度的政治支持與良性互動。因此第二階段是一個相當困難的步驟；需要更多的資源、承諾與實踐，才能增加透明度以取得彼此的瞭解與信任。實務上，從衝突避免過渡到建立信任的過程中，最具代表性的國家實踐是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者，讓自己的軍事透明度提高，以降低對方的不信任感。

值得注意的是，通常當事一方的國內若有重大的戰略考量時，會對此階段的合作造成嚴重阻礙。所謂的戰略考量例如：國內的政治經濟情勢、巨大的反對勢力等。當此等因素出現時，當事方在國內層次上便

---

<sup>359</sup> 陳文政，〈台灣推動兩岸互信機制的進展與美國的角色〉，頁 168-169。

需要積極而有遠見的領導，無懼國內的反對聲浪，像是前蘇聯總書記戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)、或埃及前總統沙達特(Anwar El-Sadat)、巴西前總統科樂(Collor de Mello)等決策者都曾為了從衝突避免轉化至信心建立而承擔極大的壓力和政治生涯風險。<sup>360</sup>

(三) 第三階段：強化和平(strengthening the peace)：

如果能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就得以繼續利用建立信任措施以強化雙方的和平關係。因此，本階段的目的是擴大並深化既存合作形式並盡可能創造強化和平的積極進展。

<sup>361</sup>綜觀有關信心建立措施的資料彙整，軍事互信機制應有下列功能：<sup>362</sup>

(一) 釐清雙方真實行為之意圖，降低不確定性；

(二) 宣示或訂定雙方互動的基本原則與規範；

(三) 具有溢出(spill over)與議題連結(issue linkage)效應，可以將此階段的合作延展到下一階段更為深化的友好互動；

(四) 建立透明與可預測行為的機制；

(五) 強調預防機制並以開啟和平穩定關係為目標。

日中兩國領袖瞭解，信心建立措施不但要建立在兩國政府間，更重要的是要增進兩國社會與人民間的相互理解。<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 82.

<sup>361</sup> Michael Krepon, *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3<sup>rd</sup> (Washington D. C.: The Stimson Center, 1989), pp. 4-13.

<sup>362</sup> 郭臨伍，「信心建立措施與兩岸關係」，《信心建立措施的理論與實際》(台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年)，頁174。

<sup>363</sup> Wang, "Conflict-Building Measures and China-Japan relations," p. 75.

## 參 釣魚台爭議背景

### 一、釣魚臺地理位置與歷史及法律爭議

釣魚臺列嶼地理上位於基隆北方 190 公里，沖繩本島西方 350 公里。列島包含釣魚臺(4.3838km<sup>2</sup>)、北小島(0.3267km<sup>2</sup>)、南小島(0.4592km<sup>2</sup>)、黃尾嶼(0.9091km<sup>2</sup>)、赤尾嶼(0.0609km<sup>2</sup>)等五小島及沖北岩(0.0183km<sup>2</sup>)、沖南岩(0.0048km<sup>2</sup>)與飛瀨(0.0008km<sup>2</sup>)三個岩礁。釣魚臺列嶼總面積 6.7 平方公里，最大的島嶼釣魚臺，東西長 3.5 公里，南北約 1.5 公里，總面積 4 平方公里。釣魚臺範圍則位於東經 123°30'-124°34'，北緯 25°44'-25°55'，釣魚臺是這八個無人小島的總稱，也是其中最大島的名稱。這個由五個小島與三個岩礁所構成的列島，若依聯合國海洋法公約的規定，島嶼四周可主張的領海 12 浬及 200 浬專屬經濟區，海域甚為廣闊。<sup>364</sup>

主張釣魚臺屬於中國的學者，大多數依據歷史考據，例如中國明代與清代皇帝冊封琉球國王的史實，論述釣魚臺屬於中國的主張。<sup>365</sup>而劉江永基於類似的論述，認為早在中國明代，釣魚臺因為倭寇騷擾中國東南沿岸一帶，釣魚臺在明代被作為中國領土，列為中國的海上防區。<sup>366</sup>

從日本的角度出發，日本明治維新後，知道國際法是與世界強權抗爭的重要依據，所以早在 1895 年 1 月 14 日，在日本內閣會議中，已

---

<sup>364</sup> 陳汝勤、莊文星，〈由海洋地質觀點看釣魚臺列嶼〉，程家瑞 主編，《釣魚臺列嶼之法律地位》（台北：東吳大學法學院，1998），頁 85-87；趙國材，〈論釣魚台列嶼之法律地位及其爭端之解決〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 228。

<sup>365</sup> 楊仲揆，〈歷史上的釣魚臺列嶼〉，《釣魚臺列嶼之法律地位》，頁 6-7。

<sup>366</sup> 劉江永，〈論釣魚島問題的歷史定位—兼論釣魚島主權歸屬〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 55。



經把釣魚臺納入日本國土，到當地建標竿，這是根據國際法「無主地先占」(res nullius)、「時效性統治行為」(prescription)等原則的法律動作。而3個月之後的1895年4月17日《馬關條約》簽訂時，台灣早在國際法規範上，就與釣魚台沒有關係，《馬關條約》中清國約定割讓的範圍，也不包括釣魚台。<sup>367</sup>中華人民共和國於1992年制訂國內領海法，片面將釣魚臺納入中國的領土，日本立即提出強烈的抗議。<sup>368</sup>1971年美國國務院發表聲明指出，美國在舊金山條約締結後，從日本方面取得南西群島的行政權，釣魚臺列嶼即為該群島的一部分。<sup>369</sup>1971年6月17日，日美簽訂《關於琉球諸島及大東諸島的日美協定》(歸還沖繩協定)，將釣魚臺劃為沖繩縣。日本政府據此主張，釣魚臺屬於沖繩縣的一部分，並將釣魚臺劃為日本自衛隊的防空識別區內。<sup>370</sup>而在軍事的意義上，2009年美國政府對日本重新表明，尖閣諸島是「日美安保條約的適用範圍」，<sup>371</sup>因此理論上，中國若與日本在釣魚臺發生衝突，依照美日安保體制，美國必須協防日本。所以美國雖然在釣魚臺主權上，無任何表態，但是一旦在此海域，爆發武裝衝突，美國在軍事上是一個非常關鍵的行為者。

然而在地圖上，幾乎無法辨識的釣魚臺，之所以形成台灣、中國與日本爭執的焦點，原因在於1982年聯合國通過的海洋法公約中規定，島嶼可享有領海、鄰接區、專屬經濟海域，以及大陸礁層等權利，因此釣魚臺列嶼的實際價值是此列嶼的領海、領空之交通、運輸權，半徑200海里的龐大海域與此海域內包括海底石油、礦產、海洋漁業等海洋資源，以及未來潛在的資源等等。國外學者 Valencia 估計，若是

---

<sup>367</sup> 池田維，《台灣出使記》頁55-56；宇佐美滋，〈尖閣列島問題〉，《釣魚台列嶼之法律地位》，頁210-211；宋玉祥，〈中日釣魚島爭端問題國際法研究〉，傅崐成、水秉和 編，《中國東北亞海疆糾紛》(台北：問津堂，2007年)，頁219-220。

<sup>368</sup> 池田維，《台灣出使記》頁57。

<sup>369</sup> 〈美國政府無權對釣魚台主權問題作主張〉，王曉波 編著，《釣魚臺風雲》(台北：海峽學術出版社，2011年)，頁225。

<sup>370</sup> 劉江永，〈論釣魚島問題的歷史定位—兼論釣魚島主權歸屬〉，頁71-72。

<sup>371</sup> 池田維，《台灣出使記》頁67。

擁有釣魚臺主權，可能等於擁有大約 1 萬 1,700 平方海里蘊藏豐富石化能源的大陸礁層。<sup>372</sup>而台日斷交及鄧小平提出擱置的見解後，釣魚台問題沈寂將近二十年。但是 1990 年代中期以後，日本、中國與台灣分別批准「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Seas, UNCLOS)，並完成相關專屬經濟海域(Exclusive Economic Zone, EEZ)及大陸礁層之立法程序後，釣魚台爭議才又浮上檯面。<sup>373</sup>

## 二、釣魚臺的政治與軍事衝突

2003 年 10 月 7 日，來自中國、香港、台灣十名保釣人士，從中國廈門東渡漁港出發，開啟兩岸三地第一次聯合保釣行動。<sup>374</sup>2008 年兩岸四地保釣人士，共同發起組成「中華保釣協會」，並向台灣內政部立案。<sup>375</sup>最近一次台日兩國因釣魚台發生重大的衝突是 2008 年 6 月 10 日，在釣魚台海域發生台灣海釣船與日本海上保安廳巡邏船相撞、海釣船被撞沈的事件。引起台日外交關係極大的緊張。台灣外交部長隨後發表聲明指出，釣魚台列島是台灣的領土，台灣擁有主權，對於此事件，向日方提出強烈抗議。而交流協會池田維代表亦發表聲明指出，尖閣群島在歷史與國際法上，為日本國固有領土，對台灣聲稱對其擁有主權一事，對台灣的發言亦提出嚴重的抗議。<sup>376</sup>當時行政院長劉兆玄在立法院表示「要用開戰，這是到最後、最後階段的手段」的不惜一戰說法，引起日本媒體大幅報導此事，而使日本國內對剛上台的馬英九政府反日的看法頓時散播開來。<sup>377</sup>

---

<sup>372</sup> 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷，第 1 期，(2011 年)，頁 42。

<sup>373</sup> 林賢參，〈釣魚台問題所具有的戰略意涵〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》(台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年)，頁 320。

<sup>374</sup> 黃錫麟，「保釣續傳」，愛盟編著，《愛盟·保釣風雲歲月四十年》(台北：風雲時代，2012)，頁 84。

<sup>375</sup> 陳義揚，「曲未終、人不散」，愛盟編著，《愛盟·保釣風雲歲月四十年》(台北：風雲時代，2012)，頁 221。

<sup>376</sup> 池田維，《台灣出使記》(台北：允晨文化，2011)，頁 42-45。

<sup>377</sup> 彭顯鈞、陳詩婷、曾韋禎，〈劉揆改口：沒說過不惜一戰〉，《自由時報》，2008 年 6 月 14 日，版 A4/政治新聞。

2010 年 9 月 7 日，日本海上保安廳巡邏船在釣魚臺海域，攔截中國漁船「閩晉漁」5179 號時，發生碰撞，日方將中國船長居留 17 天之久，且聲稱要以日本國內法進行審判。<sup>378</sup> 2012 年 1 月 29 日，日本政府對釣魚台 4 座附屬島嶼的命名行動，又為釣魚台衝突掀起一波抗議行動。<sup>379</sup> 目前（2012）日本境內的右翼勢力，仍然不遺餘力地為購買釣魚台籌款，東京都自 2012 年 4 月 27 日起公開募款，至今得到七萬多筆捐款，金額超過十億日圓（約台幣三億八千多萬元），而我國外交部部長楊進添也公開宣示，除提出抗議，「我們不是毫無反制作法，希望日方珍惜彼此密切的合作關係。」。<sup>380</sup> 而中國外交部發言人劉為民表示，釣魚台及其附屬島嶼，自古即屬於中國的固有領土，日方對釣魚台所採取的任何措施，都是非法與無效的。<sup>381</sup>

2012 年 6 月 26 日我國海巡署巡邏船「巡護六號」，據日本媒體報導，進入釣魚台附近的「日本領海」，此為 2008 年來第一次有台灣官方船隻進入日本領海。日本交流協會隨即向我國負責對日事務的亞東關係協會抗議，亞協重申釣魚台是我國固有領土，「此為海巡署例行巡護，拒絕抗議」。<sup>382</sup> 而台灣外交部在 2012 年至 6 月為止已分別 4 度發出新聞稿，強調釣魚台列嶼主權屬於我國，立場明確。<sup>383</sup>

---

<sup>378</sup> 吳寄南，〈試論釣魚臺問題的歷史地位〉，頁 7。

<sup>379</sup> 2011 年 5 月，日本政府為劃定經濟海域，以 99 個島嶼為基點；其中 49 個無名島，有 10 完成命名，另 39 個無名島，公開向地方徵名，包含四個釣魚台列嶼。2012 年 3 月 2 日，日本政府公布作為專屬經濟水域基點的卅九座離島名稱，有四個釣魚台列島，被命名為久場島（黃尾嶼）的「北西小島」、「北小島」、「北東小島」及大正島（赤尾嶼）的「北小島」。請參閱雷光涵，〈日擅將釣魚台命名 我重申主權〉，《聯合報》，2012 年 3 月 3 日，版 A4/要聞。

<sup>380</sup> 雷光涵，〈日買釣魚台 我方會反制〉，《聯合報》，2012 年 6 月 3 日，版 A4/要聞。

<sup>381</sup> 鄭閔聲，〈兩岸外交部 台灣：不予承認 大陸：非法無效〉，《中國時報》，2012 年 4 月 18 日，版 A7/話題。

<sup>382</sup> 雷光涵，陳世昌，〈釣魚台風雲 四年來第一次 我巡邏船進日本領海〉，《聯合報》，2012 年 6 月 27 日，版 A11/綜合。

<sup>383</sup> 洪哲政，〈巡護 6 號航進釣魚台列嶼〉，《聯合晚報》，2012 年 6 月 27 日，版 A9/焦點。

從中國軍事戰略的角度觀察，釣魚台不僅牽涉到領土主權問題，更牽涉到確保中國經濟持續發展所需的東海資源的取得。因此當中國積極發展遠洋海軍戰略時，將試圖掌控西太平洋的制海權，釣魚台周邊海域即成為關鍵隘口。而且，若解放軍掌握東海制海權，將壓縮日本防衛縱深，並威脅到日本南下印度洋、波斯灣之運輸線。<sup>384</sup>因此，中國對釣魚台周邊海域的有效控制，將攸關日本的國家經濟安全。2012 年日本「產經新聞」報導，日本自衛隊擬定的「奪回釣魚台」反侵略計畫，假想敵明確定為中國。計畫內容設定為中國偽裝漁民在解放軍掩護下登上釣魚台，日本將立即反應，實施奪島作戰。這份計畫是配合 2011 年 11 月舉行陸海空自衛隊聯合軍演時所擬定，假設中國「海上民兵」偽裝成漁民登上釣魚台，中國趁機佔領周圍海域，日本陸海空自衛隊將聯合作戰予以迎擊，再實施奪島作戰。報導指出，防衛省 2010 年 12 月公布的「防衛計畫大綱」，主張提高對中警戒，認為有必要強化西南群島的防衛。這次曝光的「奪回釣魚台」反侵略計畫，係於 2011 年 11 月陸海空自衛隊聯合軍演時所擬定，內容比防衛大綱提出的要點更具體，並且彙整了各項應對要領。<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> 林賢參，〈釣魚台問題所具有的戰略意涵〉，頁 325。

<sup>385</sup> 林翠儀，〈防中奪釣魚台 日擬反侵略計畫〉，《自由時報》，2012 年 5 月 10 日，版 A9/國際新聞

## 肆 各國信心建立措施

### 一、日本的信心建立措施

冷戰結束之後，日本安全與防衛政策最重要的挑戰是一方面要適當且合法使用軍事力量，對區域與國際和平與穩定，做出貢獻。<sup>386</sup>冷戰時期，日本政府的信心建立措施，（被）限制在最小範圍之內，內政的因素包含民間的和平主義、反戰氛圍，結構性的因素則有政府規模太小，文官工作負荷重，無法學習信心建立措施；而防衛廳作為非部會級的機關，一開始就受到嚴格的控制；除此之外，防衛廳職業軍官，清一色都是將軍而非專業人員，每二三年輪調的結果，無法發展出信心建立機制的專業；最後，缺乏能夠執行信心建立措施的政治人物，因為其任期通常很短，況且專注於安全事務，在選舉時，很難自選民獲得回饋。<sup>387</sup>

當蘇聯首次將信心建立措施此一名詞向日本引進時，因為兩國間過往的歷史經驗，日本表達冷淡的態度。而當東協區域論壇在議程中提出信心建立措施時，日本則提出替代名詞「相互再保證措施」。<sup>388</sup>日本倡議使用此一名詞的原因是要化解亞洲國家，對於將歐安會議型態的信心建立措施直接適用到東協區域論壇的疑慮。<sup>389</sup>對日本而言，在信心建立措施的三個層次上：單邊、雙邊與多邊，有很顯然的不平衡 (decided imbalance)。藉由將雙邊的信心建立措施，置入與鄰國關係的加強與提供必要的再保證，可以使單邊的宣示更有可信度。雙邊的信心建立措施也能夠藉由在基本安全問題上的快速進展，相較於全方位

---

<sup>386</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," p. 25.

<sup>387</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," pp. 26-29; Thomas U. Berger, "Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan," in Peter J. Katzenstein eds., *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 343. 關於冷戰時期，日本具體的信心建立措施，請參照 Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," pp. 30-36

<sup>388</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," p. 39.

<sup>389</sup> Takeshi Yuzawa, *Japan's Security Policy and The ASEAN Regional Forum* (London: Routledge, 2007), pp. 68-69.

的對話(all-inclusive dialogues)，加強多邊主義。<sup>390</sup>

冷戰後，美國在亞太兵力部署縮減，日本在外交的議程中，此時興起一種區域多邊主義的呼聲，在經濟與安全面向逐漸取代或補充原有與美國的雙邊架構。日本建議在東協部長後會議(ASEAN Post-Ministerial Conference)創立一個安全論壇，後來演變成東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)，即是這個外交脈絡下的產物。對於日本來說，二戰後經濟的繁榮既與國際貿易息息相關，多邊主義即成為做出國際貢獻的理想工具，而又不至於涉入強權政治。多邊主義遂成為建構新秩序的惟一合法原則。<sup>391</sup>

日本所有的對外關係中，日中關係與區域的穩定、安全與繁榮是極為緊密交織在一起。所以，若日方對中方無法落實有效的信心建立措施，其負面影響將遠超過其他日本的雙邊關係。<sup>392</sup>日本在 1970 年代，因為經濟因素的考量，將中國視為能源供地給與產品的市場，再加上美國越戰後，聯中制蘇的戰略考量，使日中關係得以正常化。<sup>393</sup>因在與中國的信心建立措施方面，最成功的大事無疑是 1972 年的日中建交，雙方緊張的關係得以抒解。但是往後的 1980 年代，雙方仍然為了教課書事件、中曾根康弘前首相參拜靖國神社與日本國防預算超過 1% 上限比例等爭議，<sup>394</sup>雙邊關係無法大步向前邁進。

基於以下三個理由，冷戰之後，日本認為必須加強與中國的防衛關係。第一，冷戰之後，伴隨著強權退出亞洲，日中兩國有必要緊密合作，以發展一個穩定的區域秩序；第二，日本認知到，中國的現代化已經產生了新的防衛準則，特別是要保護沿海經濟中心的利益，而不

---

<sup>390</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," p. 39.

<sup>391</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," p. 37.

<sup>392</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," p. 44.

<sup>393</sup> 張隆義，〈外交〉，張隆義 主編，《日本》（台北：政大國關中心，1996 年），頁 117。

<sup>394</sup> Self, "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," pp. 34-36.

再是「深入防衛」(defense- in- depth)的人民戰爭戰略。而這種新的戰略準則必須配合新的海、空軍事能力,因此日方開始感到中國的威脅,尤其在加上與中國在東海與釣魚台海域有領土的爭議;最後,日方認為中國的軍方,即中國人民解放軍,在中國的內政與國際因素上佔有非常重要的地位,因此有必要與中國軍方打交道。<sup>395</sup>

日本在未來可以善用軍事信心建立措施,作為一個與鄰國關係正常化與穩定化的工具,向鄰國再保證,提升其自主性與領導地位,超越自己的過去。而日本也須要落實軍事互信在三個層次上一單邊、雙邊與多邊,以增進與俄國、南韓、與中國的關係,以增進自身的安全。<sup>396</sup>

---

<sup>395</sup> Self, “Confidence-Building Measures and Japan Security Policy,” p. 45.

<sup>396</sup> Self, “Confidence-Building Measures and Japan Security Policy,” p. 50.

## 一、中國的信心建立措施

依照唐仁俊的分法，中國對於信心建立措施的立場，分為兩個階段：第一階段為 1949-1985 年的被動排斥期，第二階段為 1985 以後的主動積極期。<sup>397</sup>在第一個時期，國際環境是由美蘇兩大超強所掌控，中國最大的戰略，即是聯合一個強權，以打擊另一個強權，藉以維護自身的安全，至於如何應用信心建立措施，營造外部和平環境，必非當務之急。而國內的因素則是毛澤東時期，一連串的政治活動，以及文化大革命的深遠影響，「政治掛帥」的結果，使得中國內部相當不穩定。<sup>398</sup>整體看來，因為國內的政治因素及外交上的安全因素，使得冷戰時期，中國對於信心建立措施的應用，躊躇不前。

第二個時期，國際環境產生了極大的變化。戈巴契夫在 1985 年上台後，致力於國內的改革與國際上與美國關係的緩和。中蘇關係也不再因為蘇聯「霸權主義」擔憂，受到影響，兩國關係遂趨於和緩。1991 年蘇聯正式瓦解，美蘇兩極對立的國際體系崩解，國際體系走向多元。對中國來說，後冷戰多元國際體系的形成，是正面的發展。理由如下：第一，後冷戰的國際環境，提供中國改善國際體系地位的契機。第二，中國與其他亞太國家，不再受限於美蘇兩極對抗的國際格局，北京可依其意願，與其他國家建立各種外交與經貿關係。第三，亞太地區美蘇兩大強權，軍事與政治影響力消退，給予北京運作的空間。更重要的是，和平的國際環境與氣氛，大大紓解中國的軍事負擔，提供中國一個政經發展的穩定環境。<sup>399</sup>

而冷戰後中國推動信心建立措施的動機，依照吳建德等學者的分析，主要有三項。第一，表明軍備控制與裁軍的立場；第二，宣傳防禦性的國防政策；第三，倡導新安全觀。而其具體作法則有以下特色：1) 積極建構與其他國家的軍事互信關係，例如 1996 年 4 月，與俄羅斯、哈

<sup>397</sup> 唐仁俊，〈中共對信心建立措施的立場、實踐經驗與策略應用〉，頁 109。

<sup>398</sup> 唐仁俊，〈中共對信心建立措施的立場、實踐經驗與策略應用〉，頁 109-100。

<sup>399</sup> 唐仁俊，〈中共對信心建立措施的立場、實踐經驗與策略應用〉，頁 111。



薩克等中亞國家，簽訂「關於邊界加強信任措施協定」。2) 關係不同，對軍事互信的態度亦不同。例如與俄羅斯等鄰國建立的軍事互信機制是屬與主動與積極的，不但同意演習通報、派觀察員或舉行聯合軍事演習；但與美日的互動，屬於被動與消極，僅限於軍事人員互訪，船艦互訪的低階的軍事互信。3)對象不同，對軍事互信的內容有別。對於美、印、俄等國簽訂與信心建立措施相關的條約或協議。此顯示北京對於信心建立措施，不僅不排斥，反而加以積極運用。但北京與東京的相關作法上，就僅限於「和平共處五原則」，表示和平解決爭端的意願（宣示性措施），建立熱線、軍事人員互訪、就安全問題對話（溝通性措施），以及出版國防白皮書（透明化措施）。<sup>400</sup>由此可見，與中國及他國搭建的信心建立措施相比，中國與日本在這方面的合作是最薄弱的。

由以上的討論可知，冷戰期間因為東西衝突，二強對立的國際格局，日中兩國始終無法完全接受與落實信心建立措施。2008年5月7日，中華人民共和國主席胡錦濤與日本內閣總理大臣福田康夫在東京共同簽署文件。《中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》。此份文件是自1972年規範兩國關係正常化的《中日聯合聲明》、1978年的《中日和平友好條約》，和1998年《中日聯合宣言》以後，雙方官方簽署的第四份政治文件。雙方一致認為，每年兩國元首應相互訪問，並在國際場合舉行高峰會議，兩國應推動安全保障領域之交流，包含部長互訪、艦艇互訪及年輕軍官交流，並使東海成為「和平、合作、友好之海」。<sup>401</sup>楊志恆認為，經由高層密集互訪及《戰略互惠關係》的建立，事實上都已超過冷戰的思維，且從1980年代兩國合作架構下的日中關係，超越1990年代的東亞合作架構下的日中關係，逐漸朝向全球合作

---

<sup>400</sup> 吳建德、張蜀誠、王瑋琦，《柳暗花明：兩岸軍事互信與和平協議之路》，頁23-27。

<sup>401</sup> 楊志恆，〈由日本角度看《台灣關係法》一日中關係與日美安保的視野〉，林碧炤、林正義 主編，《美中台關係總體檢》（台北：巨流，2009），頁296-299；陳世昌，〈胡錦濤會日相 中日共同聲明〉，《聯合報》，2008年5月8日，版A18/兩岸。

架構下的日中關係發展。<sup>402</sup>1997 年日中更簽訂《中華人民共和國和日本國漁業協定》，雙方先務實解決魚權問題，對海域劃界尚未達成協議的情況下，導入「暫訂水域」的臨時安排，訂出雙方漁業管理的方式。此項魚權安排不影響日、中專屬經濟海域的劃界，雙方對於海洋法諸問題的看法立場亦無改變，<sup>403</sup>是極為成功的溝通性措施。反觀臺日漁業談判，自 1996 年起，已進行 16 次，無任何結果，導致此一區域的漁業糾紛不斷。<sup>404</sup>

兩國關於釣魚臺問題在 2008 年 6 月 18 日有一個具體進展。當天兩國公布《中日關於東海問題的原則共識》(簡稱《原則共識》)。但是《原則共識》僅是一個臨時文件，不改變雙方針對東海劃界的法律主張與立場，只是一個實施合作開發和共同開發的原則性協定，屬於階段性成果。例如《原則共識》指出，經過認真磋商，兩國一致同意實現劃界前的過渡期間，在不損害雙方法律立場的情況下，進行合作。同時，《原則共識》並無涉及針對釣魚臺的歸屬問題，也無相對應的制度性安排。<sup>405</sup>雖然如此，此《原則共識》仍是兩國經過多次談判與協商的成果，而且是繼「戰略互惠關係」建立後，兩國加深合作的指標，在信心建立措施的脈絡下，頗具意義。日中兩國 2012 年 5 月的海洋安全保障雙邊的磋商，似乎也符合中國對信心建立措施的基本原則，即尊重主權領土完整、互不侵犯、互不干涉，及偏好雙邊勝過多邊機制的特色。<sup>406</sup>但是與日本偏好以多邊架構，建立信心建立機制的途徑，有重大差異。<sup>407</sup>但是中國自 2002 年 11 月中國與東協簽訂南海行為宣言

<sup>402</sup> 楊志恆，〈由日本角度看《台灣關係法》—日中關係與日美安保的視野〉，頁 297。

<sup>403</sup> 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，頁 58。

<sup>404</sup> 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，頁 59。

<sup>405</sup> 金永明，〈論釣魚台列嶼之法律地位與解決策略〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》(台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年)，頁 91。

<sup>406</sup> 唐仁俊，〈中共對信心建立措施的立場、實踐經驗與策略應用〉，《中國大陸研究》，第 47 卷 1 期(2004 年)頁 113-114。

<sup>407</sup> Wang, "Conflict-Building Measures and China-Japan relations," pp. 84-85.

之後，顯示北京也願意從堅持雙邊到接受「雙—多邊」的安排。<sup>408</sup>

---

<sup>408</sup> 李瓊莉，〈南海爭端解決之道：機會與挑戰〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 362-363。

## 釣魚台爭議的和平解決

表一、日中有關釣魚臺爭議的信心建立措施

宣示性	溝通性	透明性	限制性	查證性
1972 年 7 月 28 日，日中建交場合中，周恩來：在適當時機，由學者討論釣魚臺問題	建立熱線、軍事人員互訪、就安全問題對話、高層互訪  2012 年 5 月，日中兩國舉行「海洋安全保障定期磋商」	日中兩國定期出版國防白皮書	尚無	尚無
1978 年 10 月 25 日，日中友好和平條約簽訂時機，鄧小平：交由下一代人處理。				
1986 年 11 月 8 日，日相中曾根康弘訪中，確認日中友好四原則「和平友好、平等互惠、相互信賴、長期安定」。				
1992 年 4 月 6 日，江澤民針對釣魚臺問題重申鄧小平的以中國人智慧慢慢解決的立場。				
1996 年 10 月，中國外長錢其琛提案表示：擱置釣魚臺問題與共同該發。				
1998 年 11 月，江澤民訪日，簽署「構築和平發展有好合作夥伴關係共同宣言」				
2008 年「日中戰略互惠關係」				
2008 年 6 月 18 日兩國發佈「中日關於東海問題的原則共識」				

資料來源：吳建德、張蜀誠、王瑋琦，《柳暗花明：兩岸軍事互信與和平協議之路》，頁 27；吳寄南，〈試論釣魚臺問題的歷史地位〉，頁 12-13；楊志恆，〈由日本角度看《台灣關係法》—日中關係與日美安保的視野〉，頁 295，297，307-308；金永明，〈論釣魚台列嶼之法律地位與解決策略〉，頁 91。

## 伍 結論

歐洲「信心建立措施」成功的啟示為，歐洲國家互相尊重各國領土、主權與國界，配合軍事活動的透明化與公開化，以求避免衝突，降低敵意。這種當時維持歐洲現狀的作法，有效降低冷戰時期，二大集團控制下，歐洲國家的衝突與對立。在亞洲，隨著兩極世界的解體，各國在外交國防上的自主權利，原本可以有較大的空間揮灑，自由的發展與他國的各種關係，尤其是在政治與軍事的領域。但亞太區域內，關於領土、主權與邊界的衝突，即使在冷戰後，仍持續不斷。尤其是日中兩國在東海釣魚台問題上的衝突與對峙，從「信心建立措施」的理論脈絡觀察，尚無法完成「衝突避免」的早期步驟，遑論爾後的「信心建立」與「強化和平」的後續階段。而在「信心建立措施」的類型中，日中兩國關於釣魚台問題的合作型態，也只僅於宣示性、溝通性與透明性措施。

隨著中國崛起，民族主義興起，加上美國因為宣示日美安保條約的適用範圍，適用釣魚臺，也成為釣魚臺衝突的主要行為者之一。美國歐巴馬總統 2008 年上台後，宣示「重返亞洲」戰略，近來更宣布，2020 年以前要增強美國在亞太的軍事部署，同時要維持與增進與其亞太盟邦的戰略關係，其中最為關鍵的盟邦即是日本。而亞太區域與中國有關的不確定因素與領土及主權的爭議，使其盟邦更加須要美國的強大軍事實力，藉以平衡正在崛起的中國。

近年來，中國在南海與東海問題上，做出「核心利益」的強烈發言，日本右翼人士不斷在釣魚臺問題上，有所主張與行動。中國、香港、台灣民間的保釣人士，也不定期前往釣魚臺列嶼，宣示「主權」。此種作為，都勢將更進一步激化釣魚臺問題的衝突。今後日中關係可以藉由 2008 年《戰略互惠關係》與《東海原則共識》的基礎上，持續宣示性與溝通性的信心建立措施。2012 年 5 月日中海洋安全保障會議的舉行，就是一個具體成果。而台灣方面，也可利用近來兩岸關係的逐步

改善，爭取恢復與日本政府關於釣魚臺海域的魚業談判，以保障我國漁民的實質利益。

## 參考文獻

### 中文文獻

〈日官房長官稱王家瑞發言不會影響日本〉，《共同社》，2012 年 5 月 23 日，〈<http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/05/30758.html>〉，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 2 日。

〈王家瑞會晤日本前法相強調釣魚島是核心利益〉，《共同社》，2012 年 5 月 23 日，〈<http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/05/30738.html>〉，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 2 日。

〈美國政府無權對釣魚台主權問題作主張〉，王曉波 編著，《釣魚臺風雲》（台北：海峽學術出版社，2011 年）

任孝琦，「保釣與愛盟 前傳」，愛盟編著，《愛盟・保釣風雲歲月四十年》（台北：風雲時代，2012），頁 23-83。

宇佐美滋，〈尖閣列島問題〉，程家瑞 主編，《釣魚台列嶼之法律地位》（台北：東吳大學法學院，1998），頁 203-222。

池田維，《台灣出使記》（台北：允晨文化，2011）。

吳建德、張蜀誠、王瑋琦，《柳暗花明：兩岸軍事互信與和平協議之路》（高雄市：麗文文化，2012）。

吳寄南，〈試論釣魚臺問題的歷史地位〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 7-24。

呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷，第 1 期，（2011 年），頁 35-65。

宋玉祥，〈中日釣魚島爭端問題國際法研究〉，傅崐成、水秉和 編，《中國東北亞海疆糾紛》（台北：問津堂，2007 年），頁 203-2--290。

李瓊莉，〈南海爭端解決之道：機會與挑戰〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 353-367。

林正義，「歐洲及亞洲信心暨安全建立措施之研究」，《理論與政策》，

第 12 卷，第 3 期(1998 年)，頁 74-94。

林翠儀，〈防中奪釣魚台 日擬反侵略計畫〉，《自由時報》，2012 年 5 月 10 日，版 A9/國際新聞

林賢參，〈釣魚台問題所具有的戰略意涵〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》(台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年)，頁 319-340。

金永明，〈論釣魚台列嶼之法律地位與解決策略〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》(台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年)，頁 81-101。

洪哲政，〈巡護 6 號航進釣魚台列嶼〉，《聯合晚報》，2012 年 6 月 27 日，版 A9/焦點。

唐仁俊，〈中共對信心建立措施的立場、實踐經驗與策略應用〉，《中國大陸研究》，第 47 卷 1 期 (2004 年) 頁 113-114。

張隆義，〈外交〉，張隆義 主編，《日本》(台北：政大國關中心，1996 年)，頁 107-130。

郭臨伍，「信心建立措施與台灣海峽兩岸關係」，《戰略與國際研究》，第 1 卷，第 1 期 (1999)，頁 87-96。

陳文政，〈台灣推動兩岸互信機制的進展與美國的角色〉，林碧炤、林正義 主編，《美中台關係總體檢》(台北：巨流，2009)，頁 163-198。

陳世昌，〈胡錦濤會日相中日共同聲明〉，《聯合報》，2008 年 5 月 8 日，版 A18 /兩岸。

陳汝勤、莊文星，〈由海洋地質觀點看釣魚臺列嶼〉，程家瑞 主編，《釣魚臺列嶼之法律地位》(台北：東吳大學法學院，1998)，頁 85-109。

陳致奮，〈日中海洋磋商將聚焦釣魚台〉，《經濟日報》，2012 年 5 月 16 日，版 A14/大陸經濟。

陳義揚，「曲未終、人不散」，愛盟編著，《愛盟·保釣風雲歲月四十年》(台北：風雲時代，2012)，頁 216-223。

陳韻涵，〈2020 年 美太平洋、大西洋軍艦比 6：4〉，《聯合報》，2012 年 6 月 3 日，版 A1/要聞

陳韻涵，〈美增兵 亞太風雲起 共軍「做最壞準備」〉，《聯合報》，2012



年 6 月 3 日，版 A2/焦點。

彭顯鈞、陳詩婷、曾韋禎，〈劉揆改口：沒說過不惜一戰〉，《自由時報》，2008 年 6 月 14 日，版 A4/政治新聞。

黃錫麟，「保釣續傳」，愛盟編著，《愛盟·保釣風雲歲月四十年》（台北：風雲時代，2012），頁 84-95。

楊永明，唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，《問題與研究》，第 38 卷 6 期(1999 年)，頁 1-22。

楊仲揆，〈歷史上的釣魚臺列嶼〉，程家瑞 主編，《釣魚臺列嶼之法律地位》（台北：東吳大學法學院，1998），頁 3-22。

楊志恆，〈由日本角度看《台灣關係法》一中關係與日美安保的視野〉，林碧炤、林正義 主編，《美中台關係總體檢》（台北：巨流，2009），頁 287-314。

雷光涵，〈日買釣魚台 我方會反制〉，《聯合報》，2012 年 6 月 3 日，版 A4/要聞。

雷光涵，〈日擅將釣魚台命名 我重申主權〉，《聯合報》，2012 年 3 月 3 日，版 A4/要聞。

雷光涵、陳世昌，〈釣魚台風雲 四年來第一次 我巡邏船進日本領海〉，《聯合報》，2012 年 6 月 27 日，版 A11/綜合。

趙國材，〈論釣魚台列嶼之法律地位及其爭端之解決〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 227-292。

劉江永，〈論釣魚島問題的歷史定位—兼論釣魚島主權歸屬〉，《保釣運動 40 年：釣魚臺問題的歷史定位與東亞區域安全》（台北：國立政治大學當代日本研究中心，2011 年），頁 51-80。

鄭閔聲，〈兩岸外交部 台灣：不予承認 大陸：非法無效〉，《中國時報》，2012 年 4 月 18 日，版 A7/話題。

## 外文文獻

Berger, Thomas U. "Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan," in Peter J. Katzenstein eds., *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 317-356.

Borowski, John, *Avoiding War in the Nuclear Age, Confidence-Building Measures for Crisis Stability* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1986)

Conference on Security and Co-operation in Europe- Final Act (Helsinki: CSCE, 1975), pp. 11-13, 〈 <http://www.osce.org/mc/39501> 〉, pp. 1-59.

Cossa, Ralph A. "Asia Pacific Conference and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC.: Center for Strategic & International Studies, 1995), pp. 1-18.

Desjardins, Marie-France "Rethinking Confidence-Building Measures," *The Evolution of Military Strategy* Vol. 2 (London and New York: Routledge, 2006), The Adelphi Papers, pp. 41-113.

Fravel, M. Taylor "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 30, No. 2(2005), pp. 46-83.

Galbreath, David J. *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (New York: Routledge, 2007)

Krepon, Michael *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3<sup>rd</sup> (Washington D. C.: The Stimson Center, 1989)

Pederson, M. Susan & Weeks, Stanley "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp. 81-100.

Przystup, James "China, Japan, and the United States," in Michael J. Green & Patrick M. Cronin eds., *The U.S. Japan Alliance- Past, Present and Future* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), pp. 21-41.

Self, Benjamin L. "Confidence-Building Measures and Japan Security Policy," Yuki Tatsumi & Ben Self, ed., *Confidence Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D.C: Stimson, 2000), pp. 25-50.

Tellis, Ashley J./ Lee, Chung Min/ Mulvenon, James/Purrington, Courtney/Swaine, Michael D. "Sources of Conflict in Asia," in Zalmay Khalizad, Ian O. Lesser, ed., *Sources of Conflict in the 21th Century- Regional Futures and U.S.-Strategy* (Santa Monica, CA.: RAND, 1998), pp. 43-170.

Wallenstein, Peter, *Understanding Conflict Resolution- War, Peace and the Global*

*System* (London: SAGE, 2007)

Wang, Jianwei “Conflict-Building Measures and China-Japan relations,” Yuki Tatsumi & Ben Self, ed., *Confidence Building Measures and Security Issues in Northeast Asia* (Washington D.C: Stimson, 2000), pp. 71-91.

Xia, Liping, “The Evolution of Chinese Views Toward CBMS,” in Michael Krepon, ed. *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Report No. 23, The Henry L Stimson Center, May 1997), pp. 15–38.

Yahuda, Michael, *The International Politics of the Asia-Pacific* (New York: Routledge Curzon, 2004)

Yuzawa, Takeshi, *Japan's Security Policy and The ASEAN Regional Forum* (London: Routledge, 2007)

## 二軌外交在釣魚台爭議上的運用

### Track Two Diplomacy for Diaoyu Islands Dispute

關鍵字: 二軌外交、釣魚台、安全對話、衝突解決

國立金門大學國際暨大陸事務學系助理教授 盧政鋒

國際衝突的解決不單只是透過官方行為者或者國際組織，實際上非官方人士如獨立個人、非政府組織(NGO)也正在增加擔任第三方的角色協助解決，而不管是官方或者非官方的介入國際衝突在概念上均被稱為「軌道外交」(Tracks of Diplomacy)。哪一軌道較具效能，往往取決於哪一軌道具有較有力的槓桿與較多的資源。在正常情況下第一軌道外交透過正式官員進行，往往即可達成成效，但是許多的實證研究認為，若能結合第一軌道與第二軌道進行將能發揮更大功用，取得更大效益。<sup>409</sup>選擇那一種軌道處理那一種衝突，以及運用何種戰略與投入哪些資源可以促成解決，已成為和平與衝突相關研究的新議題。<sup>410</sup>有學者甚至指出，

---

<sup>409</sup> Charles Boehmer, Erik Gartzke and Timothy Nordstrom, "Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?" *World Politics*, Vol. 57, No. 1 (October 2004), pp. 1-38; Tobias Bohmelt, "The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third-party Interventions," *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 2 (March 2010), pp. 167-178.

<sup>410</sup> Scott S. Gartner and Jacob Bercovitch, "Overcoming Obstacles to Peace: The Contribution of Meditation to Short-lived Conflict Settlements," *International Studies*

衝突一方由間接關係所衍生的社會網絡(social network)，可更容易地直接與衝突的另一方進行和平的過程，而衝突各方原既存的直接的關係不必然是決定走向調解的最大影響因素。<sup>411</sup>

長期以來，台灣、日本、中國對於釣魚台爭議一直均存在有民族主義、愛國主義情緒，而台灣與日本，甚至兩岸關係仍保持在非官方層次，近年來儘管中日、台日與兩岸關係的發展均有改善，但是，短期內台灣與各方關係要突破或提升至官方層次的外交仍不易達成。<sup>412</sup>從台北的角度出發，由非官方、二軌外交來討論釣魚台爭議是務實的思考，而國際眾多地方的實踐更是可以援引與借鏡的來源。實際上，中日官方之間對於釣魚台爆發衝突的可能也深感不妥，並期望不要發生這樣的局面，中日在釣魚台的爭議也希望將之放置在可以控管的範圍內。另一方面，台灣與日本在 2008 年「聯合號」海釣船與日本海上保安廳船艦發生碰撞以來，台北與東京亦希望類似的衝突不要再發生，而自李登輝總統以來台北與東京的關係已有很大實質的提升與改善。<sup>413</sup>

中日關係在中國崛起後可能出現更為緊張局面，而近來中國在春曉

---

*Quarterly*, Vol. 50, No. 4 (December 2006), pp. 819-840.

<sup>411</sup> Tobias Bohmelt, "International Mediation and Social Networks: The Importance of Indirect Ties," *International Interactions*, Vol. 35, No. 3 (December 2009), pp. 298-319.

<sup>412</sup> Thomas S. Wilkins, "Taiwan-Japan Relations in an Era of Uncertainty," *Asian Policy*, No. 13 (January 2012), pp. 113-132.

<sup>413</sup> Jing Sun, "Japan-Taiwan Relations: Unofficial in Name Only," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 5 (November/December 2007), p. 791.

油田的探勘與開採已有大幅進展，不過中日兩國在東海已有相關共識發展出現，中日關係在 2009 年以來也已經逐漸調整過去「政冷經熱」現象，中日政治高層對話不再長期中斷，東北亞之間亦有中日韓五次正式高峰會召開。本文首將掌握目前中日在釣魚台爭議目前相關進展；其次探討台日關係及台日釣魚台情勢；第三部分討論重點是二軌外交的內涵及其相關文獻探討；第四部分為探討現有有關兩岸、亞太和釣魚台的二軌外交；第五部分為結論與政策建議。

## 一、目前釣魚台情勢--中日又出現一波緊張

2012 年 5 月 17 日，中日第一次高層海事會談在中國杭州舉行兩天，雙方針對海事合作交換意見並計畫下半年在日本再度召開會議。這是中日雙方自 1998 年至 2003 年間，針對東海海域進行的工作層級會談的一個延續。<sup>414</sup>其實，2004 年 10 月中日在北京舉行首次東海問題磋商(司局級)，至 2007 年 11 月雙方共舉行 11 輪磋商，隨後更提高磋商級別，而最後中日兩國領導人達成了「在較大範圍的海域進行共同開發，使東海成為和平、友好、合作之海」的共識。<sup>415</sup>2008 年 5 月，中國國家主席胡

---

<sup>414</sup> Keith Zhai, “First Sino-Japanese Maritime Talks End,” *South China Morning Post*, May 17, 2012.

<sup>415</sup> 江淮，「春曉在哪裡？」，《世界知識》，2010 年 7 月，頁 67；新華網，「中日兩國領導人關於東海問題達成新共識」，2007 年 12 月 28 日，請參見

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/28/content\\_7329258.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/28/content_7329258.htm)；新華網，「中日

錦濤對日本進行國事訪問，訪問期間胡錦濤會見明仁天皇，並與福田康夫首相會談，就中日全面推進戰略互惠關係達成廣泛共識，雙方並發表聯合聲明，表示：「共同努力，使東海成為和平、合作、友好之海。」<sup>416</sup>2008年6月18日中國外交部宣佈，「中日雙方根據2007年4月中日兩國領導人達成的共識以及2007年12月中日兩國領導人達成的新共識，經過認真磋商，一致同意在實現劃界前的過渡期間，在不損害雙方法律立場的情況下進行合作。為此，雙方邁出了第一步，今後將繼續進行磋商。」

417

中日杭州高層海事會談召開前，中國總理溫家寶在中日韓領袖高峰會上與日本首相野田佳彥(Noda Yoshihiko)針鋒相對。溫家寶在釣魚台問題與新疆維吾爾族自治區獨立問題上表示，「切實尊重中方核心利益和重大關係切是非常重要的」，溫家寶堅持「釣魚台是中國的領土」；野田首相則表示：「中國在包括尖閣諸島在內的海域內的活動日益頻繁，這深深刺激了日本民眾的情緒，日方不希望此事給日中關係帶來負面影

---

就東海問題達成原則共識」，2008年6月18日，請參見

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/18/content\\_8394191.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/18/content_8394191.htm)。

<sup>416</sup> 新華網，「中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」，2008年5月7日，請參見 [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/07/content\\_8123814.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/07/content_8123814.htm)

<sup>417</sup> 中華人民共和國中央人民政府網站，「中日雙方通過平等協商就東海問題達成原則共識」，2008年6月18日。

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2008-06/18/content\\_1020543.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2008-06/18/content_1020543.htm)

響」。<sup>418</sup>直至 2011 年底中國外交部副部長張志軍與日本外務省事務次官佐佐江賢一郎(Sasae Kenichiro)在北京舉行第十二次戰略對話，雙方一致認為，要全面落實兩國領導人重要共識，加強對話、交流與合作，不斷增進互信，確保中日戰略互惠關係健康穩定發展。<sup>419</sup>2012 年為中日建交 40 周年，自 1983 年以來中日間存在有「中日友好交流協會」，每年定期在日本與中國輪流召開。2012 年 5 月，第 13 次中日友好交流會議在貴陽召開，會議以「紀念中日邦交正常化 40 周年，加強兩國地方交流與合作」為議題。<sup>420</sup>不過更早在 2 月，具日本官方背景的防衛研究所(National Institute for Defense Studies)發表研究報告指出，中國近年來在南海的冒進行為有可能在東海複製，因為中國的軍事現代化大幅提升以來，解放軍海軍船艦已經在這一海域有更具侵犯性的舉措。<sup>421</sup>2012 年 3 月，中國國家海洋局、民政部授權公佈釣魚島及其部分附屬島嶼標準名稱；同日，日本內閣綜合海洋政策部也公布 39 個無人島名稱，其中包括釣魚台附

---

<sup>418</sup> Editorial, "Wen's 'Core Interests' Remark over Senkakus a Cause for Concern," *The Daily Yomiuri*, May 17, 2012, p. 2.

<sup>419</sup> 新華網，「中日舉行第十二次戰略對話」，2011 年 12 月 2 日，請參見 [http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/02/c\\_111212256.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/02/c_111212256.htm)

<sup>420</sup> 新華網，「第 13 次中日友好交流協會貴陽開幕」，2012 年 5 月 24 日，請參見 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/photo/2012-05/24/c\\_123187066.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/photo/2012-05/24/c_123187066.htm)

<sup>421</sup> Minnie Chan, "Fears in Japan over East china Sea; A Report by a Japanese Defence Think-tank Says the Country Should Watch Out for Increased Assertiveness by Beijing over the Diaoyu Islands," *South China Morning Post*, February 11, 2012, p. 6.



屬島嶼。<sup>422</sup>釣魚台爭議問題似乎又出現一波未平一波又起的波瀾。

2012 年 4 月，當中國漁船與菲律賓海岸巡防艦在黃岩島對峙，日本媒體將此一事件和 2010 年中國漁船與日本海上保安廳船艦在釣魚台海域衝撞中國因而決定停止稀土出口作連結，日本政府同時宣布將提供菲律賓官式發展援助(Official Development Assistance, ODA)以強化菲律賓海事安全。<sup>423</sup>同一時間，日本東京都知事石原慎太郎(Ishihara Shintaro)在美國華府訪問時公開表示，東京都打算購買尖閣群島。<sup>424</sup>5 月底，石原面對上百位日本國內外媒體與外交界人士時，再度重申要買下釣魚台群島的立場，並表示這本應該是國家要出面做的事，但因為中央政府不做，東京都只好出面。<sup>425</sup>東京都政府於 4 月表示要買釣魚台後，即在瑞穗銀行(Mizuho Bank)成立募款專戶，截至 6 月 1 日已募得逾 10 億日圓。<sup>426</sup>石原指出，中國大陸加強海洋監視船隊在釣魚台群島巡航為「強盜」行為，

---

<sup>422</sup> 新華網，「國家海洋局、民政部授權公布我國釣魚島及其部分附屬島嶼標準名稱」，2012 年 3 月 3 日，請參見 [http://news.xinhuanet.com/2012-03/03/c\\_122784395.htm](http://news.xinhuanet.com/2012-03/03/c_122784395.htm)；新華網，「外交部發言人就日公布對釣魚島附屬島嶼的命名答記者問」，2012 年 3 月 3 日，請參見 [http://news.xinhuanet.com/world/2012-03/03/c\\_122784428.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-03/03/c_122784428.htm)

<sup>423</sup> Editorial, "China-Philippine Confrontation a Warning for Senkakus," *The Daily Yomiuri*, May 25, 2012, p. 2.

<sup>424</sup> "Ishihara's Remarks Confuse Many; Tokyo Officials, Residents Caught Off Guard by Idea of Purchasing Senkakus," *The Daily Yomiuri*, April 18, 2012, p. 2.

<sup>425</sup> Jun Hongo and Masami, "Governor Seen as Goading Administration into Action," *The Japan Times*, April 18, 2012; Editorial, "Govt Should be Involved in Guarding Territorial Integrity," *The Daily Yomiuri*, April 20, 2012, p. 2.

<sup>426</sup> "Donations to Metro Government to buy Senkaku Islands top ¥1 Billion," *The Japan Times*, June 2, 2012. <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120602b4.html>

而對付這種行為，就必須把家裡門窗關緊。<sup>427</sup>5月17日日本富士電視台發布一項民調，有七成日本國民支持購買釣魚台。<sup>428</sup>同日，日本時事新聞社的民調顯示，六成日本國民支持購島計畫。<sup>429</sup>鑒於東京都在短期間即募得大筆的購島金額，沖繩縣石垣島市長宣布自6月5日起，也將發起籌募調查及保護尖閣群島生態基金。<sup>430</sup>長期以來，中國與日本對於釣魚台主權的爭議，總是被國內政治所羈絆，中國甚至常常將其他議題與之連結，近年來中國並且有加強軍事活動頻繁的跡象。<sup>431</sup>

---

<sup>427</sup> “Ishihara Seeking to Buy Senkaku Islands,” *The Japan Times*, April 18, 2012. <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20120418a1.html>;「中巡航釣魚台石原批如強盜」，《中國時報》，2012年5月29日。

<http://news.chinatimes.com/mainland/17180502/172012053000185.html>

<sup>428</sup> 「日本調查顯示近七成國民支持購買釣魚島」，《中國評論新聞》，2012年5月21日。結果顯示，認為「必須購買」的比例為69.6%，認為「沒有必要購買」的比例為23.8%，表示「不清楚，無法表態」的為6.6%。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/1/6/2/102116211.html?coluid=7&kindid=0&docid=102116211>

<sup>429</sup> 「日媒：六成日本國民支持購買釣魚島」，《中國評論新聞》，2012年5月17日。支持這一購島計劃的國民達到58%，反對者為18.2%。這項調查是在本月10—13日，通過對全國2000人的面對面調查實施的，結果顯示，支持的意見達到了六成。反對者認為，釣魚島問題是事關日中兩國關係的一大問題，需要慎重處理。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1021/1/1/7/102111797.html?coluid=7&kindid=0&docid=102111797>

<sup>430</sup> Bloomberg in Tokyo “Japan Cautions Its Envoy over Diaoyu Remarks,” *South China Morning Post*, June 8, 2012, Please Visit:

<http://www.scmp.com/portal/site/SCMP/menuitem.2c913216495213d5df646910cba0a0a0/?vgnextoid=cef38188f97c7310VgnVCM100000360a0a0aRCRD&vgnnextfmt=teaser&ss=China&s=News>

<sup>431</sup> James Kraska, “Sovereignty at Sea,” *Survival*, Vol. 51, No. 3 (June-July 2009), pp. 13-18.

## 二、近年台日關係發展有進展--釣魚台呈現較為平靜狀況

2012 年 6 月 4 日馬英九總統指出，台灣與日本在經貿投資、遊客互訪、青年交流、城市直航等方面往來密切，顯示台日雙方關係的發展，隨著這些工作的推動，到達了一個新境界。馬總統說，日本是中華民國第二大貿易夥伴，中華民國是日本第四大貿易夥伴，雙方訪客往來密切，各方面交流都超越許多邦交國；加上民間活動非常頻繁，例如 2009 年雙方簽訂打工度假協定，又能在日本北海道札幌設館，日本並在台灣人於日本居留的文件方面做了改善。<sup>432</sup> 總統表示，台日雙方推動台北松山機場與東京羽田機場直航，接著又開放天空，讓許多二線城市能直航；此外，台日去年簽訂投資協議，也是多年來雙方簽訂最重要的經貿協議。

<sup>433</sup>2012 年 6 月 6 日，台灣新任駐日代表沈斯淳赴任東京後，到日本國會拜會「日華議員懇談會」會長平沼赳夫與幹事長藤井孝男。沈斯淳表示，接任駐日代表後，他急著要讓台日關係「無縫接軌」。平沼則強調，將與沈斯淳合作致力推動 2014 年故宮文物到日本展出。<sup>434</sup>回顧 2008 年 6 月台灣海釣船「聯合號」在釣魚台海域遭日本船艦衝撞，而後台灣海巡

---

<sup>432</sup> 中華民國總統府，「總統接見日本國際創價學會副會長池田博士」，101 年 6 月 4 日，請參見

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=27418&rmid=514>

<sup>433</sup> 中華民國總統府，「總統接見日本交流協會台北事務所新任代表樽井澄夫」，101 年 5 月 16 日，請參見

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=27167&rmid=514>

<sup>434</sup> 「沈斯淳拜會日華懇會長與幹事長」，《聯合報》，2012 年 6 月 6 日。

署船艦前往附近海域，卻未進入釣魚台 12 海里海域，當時行政院長劉兆玄在立法院答詢，對海巡署船艦撤回船艦一事表示「非常不滿意」；外交部長歐鴻鍊答詢：「假如有失職的話，一定要懲處」。台灣並召回駐日代表許世楷，成為對日外交有史以來第一遭。<sup>435</sup>然而，2009 年 2 月底，台日在台北舉行的第十六次台日漁業會談，為期兩天的會談重點在於研商如何降低台日漁業爭端及加強雙方資訊交流，最後達成以務實態度處理台日間的漁業糾紛與管理問題的四項共識，雙方對結果滿意。<sup>436</sup>

### 三、二軌外交的意涵及其相關探討

#### 1. 二軌外交愈來愈受到重視

現任美國喬治梅森大學(George Mason)衝突分析與研究中心研究員蒙維利(Joseph V. Montville)指出，1982 年初他與戴維森(William D. Davidson)在外交政策(Foreign Policy)雜誌首次提出二軌外交的概念時，他任職美國國務院情研局中東事務部門，但在當時國務院並沒有給予他正面的回應。<sup>437</sup>然而，如今二軌外交已經廣被學院、實務界探討外交事務、衝突分析與解決的核心。<sup>438</sup>1987 年，美國國務院外交人員研究所(Foreign

---

<sup>435</sup> 尚毅夫、黃雅詩，「劉揆非常不滿意 日本事務會考慮裁撤」，《聯合報》2008 年 6 月 14 日，版 A 6。

<sup>436</sup> 范正祥，「台日漁業協定達成四點共識」，《自由時報》，2009 年 2 月 28 日。

<sup>437</sup> William D. Davidson and Joseph V. Montville, "Foreign Policy According to Freud," *Foreign Policy*, No. 45(Winter 1981-82), pp. 145-157.

<sup>438</sup> Amira Schiff, "Quasi Track-One Diplomacy: An Analysis of the Geneva Process in the Israeli-Palestinian Conflict," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 2 (May

Service Institute)並在蒙維利的協助下出版《衝突解決:二軌外交》(Conflict Resolution: Track Two Diplomacy, J. W. McDonald and D. R. Bendahmane)一書。美國蘭德(RAND)智庫也在 2007 出版《與敵人對話:二軌外交在中東與南亞》(Talking to the Enemy: Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia)一書。<sup>439</sup>實際上,如今使用搜尋引擎輸入 Track Two Diplomacy 將可獲得超過 180 萬筆相關資料。由美國國會所支助設立的美國和平研究所(U.S. Institute of Peace)在 2010 年更出版名為《執行二軌和平製造》(Conducting Track II: Peacemaking)的手冊,將所有執行操作的細節詳載。

440

冷戰結束後,亞太地區二軌對話管道的成長並非呈直線上升的趨勢,但為應對此地區出現的新安全挑戰,包括擔心恐怖主義分子在此地區增加活動、非傳統安全領域議題出現,如 SARS、禽流感、東亞高峰會的籌組,使得二軌對話在亞太地區蓬勃發展。<sup>441</sup>亞太地區安全建構的過程中,第二軌道的出現與運作有部分原因也來自此地區經濟發展的動能所推動。<sup>442</sup>1990 年代初期,伊文斯(Paul M. Evans)就指出,亞太地區的安全

---

2010), pp. 93-111.

<sup>439</sup> Joseph V. Montville, "Moving Right Along: RAND Embraces Track Two Diplomacy," *Peace and Conflict*, Vol. 13(2009), pp. 313-316.

<sup>440</sup> Heidi Burgess and Guy Burgess, *Conducting Track II: Peacemaking* (Washington, D.C.: US Institute of Peace, 2010).

<sup>441</sup> Desmond Ball, Anthony Milner, and Brendan Taylor, "Track 2 Security Dialogue in the Asia-Pacific: Reflections and Future Directions," *Asian Security*, Vol. 2, No. 3 (2006), pp. 174-188.

<sup>442</sup> Desmond Ball, "A New Era in Confidence Building: The Second-track Process in the Asia/Pacific Region," *Security Dialogue*, Vol. 25, No. 2 (June 1994), pp. 157-176.

對話機制在 1920 年代既已出現而在 1990 年代初期又展現活躍氣息，他認為透過對話的過程與機制設立，可以在雙邊、多邊、區域或次區域、區域與全球連結層次上、降低不確定性與焦慮扮演有用的角色。伊文斯整理當時既已存在涉及亞太有關的安全對話管道，其中分為：每年與每半年舉行的會議計有 7 個；多管道會議研討會及會議系列 23 個；另外有 Security Cooperation in the Asia Pacific Region、Pacific Security After the Cold War、The North Pacific Cooperative Security Dialogue；North Pacific Forum、Asian-Pacific Security。<sup>443</sup>

越來越多研究認為二軌外交已經是第三方介入處理持續性衝突的有效方法之一。然而，如何將二軌對話、討論與激盪出的結果，轉換到第一軌道卻是相當重要。<sup>444</sup>在中東、南亞以及東南亞的經驗看來，二軌外交的進行都有正式的機構、管道在運作，政府官員可以容易地獲悉、掌握第二軌道相關活動的進展，政府官員往往與參與第二軌道的專家建立有私人關係，甚至政府官員也可以私人的身分參與第二軌道的活動，而他們可以將第二軌道反映的立場及獲致的成果傳達到決策階層。<sup>445</sup>中東地區的二軌對話在冷戰結束後也呈現大幅成長的趨勢，這當中也包括

---

<sup>443</sup> Paul M. Evans, "The Dialogue Process on Asia Pacific Security Issues: Inventory and Analysis," in *The Future of Research Training and Dialogue Activities* (Toronto: University of Toronto, 1994), pp. 298; 209-315.

<sup>444</sup> Esra Cuhadar, "Assessing Transfer from Track Two Diplomacy: The Cases of Water and Jerusalem," *Journal of Peace Research*, Vol. 46, No. 5 (2009), pp. 641-658.

<sup>445</sup> Dalia Dassa Kaye, *Talking to the Enemy: Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia* (Santa Monica, CA: RAND 2007), p. 105.

美國與西歐國家的推動。美國加州大學全球衝突與合作中心(Institute on Global Conflict and Cooperation, University of California)與洛杉磯分校(UCLA)史貝葛(Steven Spiegel)教授的推動貢獻最大。自 1995 年開始，瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所(The Stockholm International Peace Research Institute, SPIRI)也參加這一行列，自 1995 年開始至 1999 年初天主辦眾多二軌計畫。<sup>446</sup>

## 2. 由非官式外交發展而越加普遍

嚴格說來，二軌外交是非官式外交的分支，而非官式外交源起於 1959 年 Norman Cousins 受到艾森豪總統邀請促成 1960 年至 1990 年間美蘇達特茅斯會議(Dartmouth Conference)，這一會議在蘇聯瓦解後告終。<sup>447</sup>在中東和平進程上，1993 年 9 月奧斯陸會議的召開，使中東和平進程露出曙光，對以阿衝突產生難再逆轉的局勢，而當中各類非官方接觸與互動扮演重要角色，大大改善衝突各方走向談判的氛圍。哈佛大學教授克曼(Herbert C. Kelman)在 1990 年即開始運用小群體研討的形式，邀請以色列及巴勒斯坦具有影響力的人士，在一年內三次參與他所主持的「連續性問題解決研討會」(Interactive Problem Solving Workshop)。他認為選擇邀請對其研討會有興趣、有能力、具社會地位以及信用的人士參與系

---

<sup>446</sup> Dalia Dassa Kaye, "Track Two Diplomacy and Regional Security in the Middle East," *International Negotiation*, Vol. 6, No. 1 (January 2001), pp. 49-77.

<sup>447</sup> James Voorhees, *Dialogue Sustained: the Multilevel Peace Process and the Dartmouth Conference* (Washington, DC: U. S. Institute of Peace Press, 2002), p. 5.

列的研討是成功的關鍵，而在 1991 年秋天馬德里會議(Madrid Conference)召開會，他所主持的研討會已經從衝突談判的前置階段進入談判階段。

448

2010 年克曼回顧他的研究工作，他認為有四個特別重要的面向必須特別重視：第一、網絡(Networking):是他的研究工作中最重要的部分。有充分足夠的能力去找出並邀請參與他研討會的參與者以及維持相當的可信賴度，取決於第三方與相關各造間菁英的關係，而克曼密切地與哈佛大學國際事務中心(Center for International Affairs at Harvard University)的努力對於他建立起這一聯繫網絡相當重要；第二、團隊合作的建立(Teambuilding):他認為前澳洲外交官、英國倫敦大學衝突分析中心創立者伯頓(John Burton)教授在此方面給她很大的啟迪，而有效地進行他的工作必須很敏感地注意連續性互動的各種面向，包括該怎麼描述這一衝突？如何描述這一衝突？而參與者如何對這些問題進行反映？參與者的選擇上，他們背景、觀點若能取得平衡相當重要，這對團隊持續進行影很大影響；第三、參與的第三方應該花很大部分的時間在尊重的聆聽上(Respectful Listening):因為透過聆聽的過程可以讓衝突的各方可以掌握機會盡情對各問題表達，而第三方要完全理解他們的表達並充分地傳遞他們彼此間觀點，以坦承、透明的態度進行；第四、第三方可以傳遞(Transfer)

---

<sup>448</sup> Herbert C. Kelman, "Group Processes in the Resolution of International Conflicts, Experiences from the Israeli-Palestinian Case," *American Psychologist*, Vol. 52, No. 3 (March 1997), pp. 212-220.



在研討過程中發展出來的想法，讓它們在政策發展的過程中充分辯論。問題解決的研討會必須特別強調並不是談判的系列，它們也應該是不受拘束、完全為非官方下進行。<sup>449</sup>

伯頓是最早嘗試從非官方、第三方介入展開衝突解決研究，主要的目的是為運用談判、和平解決衝突創造有利環境，也為政治上具有影響力的人士尋找非官式外交解決爭端。<sup>450</sup>1960年代以來，學者開始運用各種設計與技術安排，激盪各種方法以促進衝突各方增進彼此了解，進而希望解決國際間不斷發生的衝突。他們試圖從改變衝突各方的態度、找尋衝突緣由與性質並尋求創造性地解決衝突，因而也發展出連續衝突解決的研究領域。<sup>451</sup>伯頓的控制溝通(controlled communication)途徑，即是其中之一，他大力借重心理學及社會學兩個社會行為科學有關個人與群體研究方法，提出和平解決國際衝突的思考，他特別把他的研究對象放置在馬來西亞與印尼衝突、賽普勒斯問題上。<sup>452</sup>克曼在1982年逐漸發展出連續互動以及問題解決研討會的方式，則集中在探討有關以色列和巴

---

<sup>449</sup> Herbert C. Kelman, "Looking Back at My Work on Conflict Resolution in the Middle East," *Peace and Conflict*, Vol. 16, No. 4 (October 2010), pp. 375-377.

<sup>450</sup> Herbert C. Kelman, "Social -Psychological Contributions to Peacemaking and Peacebuilding in the Middle East," *Applied psychology: An International Review*, Vol. 47, No. 1 (January 1998), p. 6.

<sup>451</sup> Ronald J. Fisher, "Developing the Field of Interactive Conflict Resolution: Issues in Training, Funding and Institutionalization," *Political Psychology*, Vol. 14, No. 1 (January 1993), pp. 123-138.

<sup>452</sup> Ronald J. Yalem, "Controlled Communication and Conflict Resolution," *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No. 3/4(July 1971), pp. 263-272.

勒斯坦衝突。<sup>453</sup>費雪(Ronald Fisher)特別強調科學家和實務界人士在組織與提供便利上的功能，研究關注在傳統第三方介入的運作尤其是調停(mediation)的使用，他與數所大學的研究中心合作透過不同學科專家參與計畫、以較不常規的方式進行。<sup>454</sup>

### 3.二軌外交的意涵

二軌外交與一軌外交其實相當相近，也正因為此一特性，更加顯示二軌外交的重要性，而透過混合官式與非官式的外交管道，為正式談判創造條件。<sup>455</sup>往往衝突的各造會完全否定對手的地位，以致衝突連續、經常發生，被認為走向談判桌的可能性很低，達成和平解決充滿悲觀，而透過二軌外交的推動可以讓正式的談判作準備。<sup>456</sup>1982年蒙維利與戴維森提出二軌外交時是從政治心理學的研究途徑出發，當時華府與莫斯科內部均已有人從歷史、社會、文化、心裡等層面，分析美國與蘇聯的政治行為及外交政策，美蘇內部都有人主張從心理分析瞭解對方的政治與外交規劃。他們認為，許多國際衝突的問題解決必須要跨越與排除人

---

<sup>453</sup> Herbert C. Kelman, "Creating the Conditions for Israeli-Palestinian Negotiations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 26, No. 1 (March 1982), pp. 39-75.

<sup>454</sup> Ronald J. Fisher, "Third Party Consultation as a Method of Intergroup Conflict Resolution," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 27, No. 2 (June 1983), pp. 301-334.

<sup>455</sup> Herbert Kelman, "Contribution of an Unofficial Conflict Resolution Effect to the Israeli-Palestinian Breakthrough," *Negotiation Journal*, Vol. 11, No. 1 (January 1995), p. 19-27.

<sup>456</sup> Herbert C. Kelman, "Israelis and Palestinians: Psychological Prerequisites for Mutual Acceptance," *International Security*, Vol. 6, No. 2(Summer 1979), pp. 162-186.

的心理障礙因素，儘管典型上國際衝突可能是源於利益衝突或意識形態上的差異，但心理障礙排除或盡可能地降低，將會使衝突各方創造出新的情勢與環境，而更有利於談判解決問題。<sup>457</sup>政治領導人必須使他們的同胞與跟隨者確信他們可以擊敗對手國，但若是透過歷史與文化的因素製造政治與經濟的不滿，通常會引來情勢誤判與失控，更錯失解決歧見或問題的機會。<sup>458</sup>眾多研究認為，以色列和巴勒斯坦在 2000 年至 2001 年的和平談判破局，有諸多原因，而以色列不承認巴勒斯坦的主權地位也因而錯失許多良機。<sup>459</sup>

蒙維利與戴維森認為，中東的和平可以透過二軌外交輔助一軌外交，而促成和平談判，由於二軌外交是非正式、非官式與非結構的互動行為，參與各方必須是打開心胸、以利他主義(altruistic)的角度進行，並且在戰略上保持樂觀的態度，在解決實際與潛在衝突是植基於人類共同具有的理性、善意，而國家之間進行科學與文化交流即是二軌外交的範例。蒙維利與戴維森指出，二軌外交與一軌外交均有心理因素的影響，兩者並且相互需要，一旦國家的領袖向支持者確保若國家利益遭受敵人威脅時會全力反擊，民眾則可以透過二軌外交相互支應，此即是二軌外交支援一軌外交的功能，一軌與二軌外交若交互運用得宜，國家間衝突的解決

---

<sup>457</sup> Davidson and Montville, "Foreign Policy According to Freud," pp. 153-156.

<sup>458</sup> Arie M. Kacowicz, "Rashomon in Jerusalem: Mapping the Israeli Negotiations' Positions on the Israeli-Palestinian Peace Process, 1993-2001," *International Studies Perspectives*, Vol. 6, No. 2 (May 2005), pp. 252-273.

<sup>459</sup> Jerome Slater, "Lost Opportunities for Peace in the Arab-Israeli Conflict: Israel and Syria, 1948-2001," *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), pp. 79-106.

將較易達成。

人民與人民之間的交流往來、文化的交流、學生以及學者間的交換計畫雖經常被認為具有二軌的形貌，但嚴格說來它們不應該視為是二軌外交的運作，即使在冷戰時期這些交流活動往往被賦予具有「體制改變」(regime change)的目的。<sup>460</sup>理論上，透過二軌外交所要獲得的是最終衝突後的和平，而這一和平應該是各方友好共存，是合作性的關係、雙方人民互讓與互利，此外這樣的結果是可以渴求的，因為目標是要創造出一個穩定、名符其實的和平，同時也是必須去追求的，因為雙方人民都堅持主張擁有爭議的領土，唯有雙方人民可找出一個可以共同生活的方式，才可能達到有繁榮、發展與生存的空間。<sup>461</sup>當然，祕密管道的外交也不應稱為二軌外交，因為它具有隱隱藏藏的(secretive)特性，而同時往往也都是由具官方身分的人士進行。

二軌外交可以視為是一種實踐的過程，國家若認為二軌外交是一有用的機制，則可以藉二軌外交達成信心建立並與對手國發展、擴大彼此

---

<sup>460</sup> Carlos Alzugaray, "Academic Exchanges and Transnational Relations: Cuba and the United States," *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 5 (September 2006), p. 46.

<sup>461</sup> Herbert C. Kelman, "The Political Psychology of the Israeli-Palestinian Conflict: How Can We Overcome the Barriers to a Negotiated Solution?" *Political Psychology*, Vol. 8, No. 3 (September 1987), p. 348.

的共同的立場，而使彼此的關係更朝向正面、積極方向。<sup>462</sup>二軌外交的目的也特別強調：一、透過溝通、解釋、建立關係以降低與解決衝突；二、降低緊張、憤怒與擔心；三、經由議題的分歧的本質擴大共同的立場；四、透過自由地意見表達強化與影響第一軌道的思維與行動，促成正式的談判。二軌外交的形式通常可以透過以下方式運作：一、腦力激盪、研討會、會議：這些論壇可以有效釐清問題本質以及相關解決方案，激發處理問題或衝突的共同戰略、達成共同目的；二、學者與專家的訪問：倘若獲得政府的期許，將更能有效影響第一軌道的思維與行動，而這些學者專家可以透過演說、論壇以及對話的方式形塑民意以及改變國家形象；<sup>463</sup>三、媒體公關：透過投書報紙、接受電視專訪改變大眾的意見，形塑有利的國家的意象，這在民主國家尤為有效；四、政策研究：進行政府尚未能關注的議題或者對於政府正在推動的議題進行政策研究，引起政策決策者關注並提出解決問題的方案。<sup>464</sup>

蒙維利曾定義二軌外交為「敵對團體或國家間透過非官方、非正式的人員間互動，以期望發展出新的戰略觀點和思維，影響公眾意見以及

---

<sup>462</sup> Bhabani Mishra, "Post-1998 Track II Diplomacy between India and the USA: An Indian Perspective," *Strategic Analysis*, Vol. 28, No. 2 (January/March 2004), pp. 117-137.

<sup>463</sup> Herbert C. Kelman, "The Role of the Scholar-Practitioner in International Conflict Resolution," *International Studies Perspectives*, Vol. 1, No. 2 (March 2000), pp. 273-288.

<sup>464</sup> "Academics, Practitioners, and Diplomacy: An ISP Symposium on the Theory and Practice of Diplomacy," *International Studies Perspectives*, Vol. 3, No. 1 (January 2002), pp. 139-175.

透過各種方法組織人員及物資資源幫助解決衝突。」<sup>465</sup>包括冷戰時期美國與蘇聯的關係、北愛爾蘭和平進程、以色列與巴勒斯坦間衝突、南非、喬治亞與亞塞拜然種族衝突、莫三比克內戰後衝突的降低與解決，都是由於有許多的二軌管道的努力，也由於如此對於官式的行動產生重大影響。<sup>466</sup>儘管許多的二軌安全對話不必然能導引政策出現重大變化或者對於長期存在的衝突具有立竿見影的解決效應，二軌安全對話在型塑觀點、態度以及安全議題專家的基礎認知上扮演重要角色，尤其往往參與對話的人員都是具有文人或軍事背景的核心安全專家社群。<sup>467</sup>二軌對話機制也可能改變參與者對於合作價值的觀點與態度，近年來美國和平研究所人員也開始參加由美國海軍和陸戰隊在美國北卡羅萊納州與維吉尼亞州外海舉行的遠征及空中打擊武力演習，培養美國軍事與文職人員在快速改變情勢與不安全的環境下具有設計與執行和跨機構與邊界合作的能力。<sup>468</sup>

---

<sup>465</sup> Joseph V. Montville, "Track Two Diplomacy: The Work of Healing History," *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, (Summer/Fall 2006) p. 16.

<sup>466</sup> Benjamn Gidron, Stanley N. Katz, and Yeheskel Hasenfeld, *Mobilizing for Peace: Conflict Resolution in Northern Ireland, Israeli/Palestine, and South Africa* (New York, N.Y.: Oxford University press, 2002).

<sup>467</sup> United States Institute of Peace, "India and Pakistan Engagement: Prospects for Breakthrough or Breakdown?" *USIP Special Report*, No. 129, January 2005. Please Visit: <http://www.usip.org/files/resources/sr129.pdf>

<sup>468</sup> United States Institute of Peace, "Strengthening Civ-Mil Cooperation for peace Operations," *USIP Peace Watch*, April 26, 2012. Please Visit: <http://www.usip.org/issue-areas/negotiation-and-diplomacy>

從中東和平進程的發展可以歸納政治菁英(Political-Elite)與公眾議會(Public- Assembly)是彼此競爭狀況，而且是同時進行。1990 年代的奧斯陸和平進程(Oslo Peace Process)被視為是政治菁英模式的經典案例，它凸顯出政治菁英的優點以及其有限性。雖然，奧斯陸協議顯示，政治菁英模式為政策決策者在面臨複雜的情勢下提供一有效工具促成協議的達成，但是，該倡議無法解決衝突，部分是因為政治菁英模式無法提供在衝突中心的人民有參與的機制。<sup>469</sup>在困難的情勢下要達成和平解決連續性的衝突須要各方的:創意、創新以及承受痛苦的承諾。<sup>470</sup>

南非在民主化過程中種族衝突不斷，在 1985 年至 1990 年間由於第二軌道對話的努力，成就了他們在南非政治變遷的過程中扮演穩定的角色，同時也讓正式的談判過程中官式的對話更具合法性基礎，他們也讓每一方參與者與敵手進行對話較不具敏感性，進一步促進了自由、傾向談判解決爭議的政黨及非政府組織的成立。<sup>471</sup>

近年來，衝突管理理論的演進與實踐顯示，完全僅由政府參與的和平建立模式越來越難以畢竟其功，亦即單獨以第一軌道解決國家間衝突

---

<sup>469</sup> Sapir Handelman, "The Minds of Peace Experiment: A Simulation of Potential Palestinian-Israeli Public Assembly," *International Negotiation*, Vol. 15, (2010), pp. 511-528.

<sup>470</sup> Sapir Handelman, "Two Complement Settings of Peace-Making Diplomacy: Political-Elite Diplomacy and Public Diplomacy," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 23, No. 1 (March 2012), pp. 162-178.

<sup>471</sup> Danial Lieberfeld, "Evaluation the Contributions of track-Two Diplomacy to Conflict Termination in South Africa, 1984-90," *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 3 (2002), pp. 355-372.

的方式逐漸無法獲得推行，而朝向更為複雜與整合的過程，來各方不具官方身分人員與團體的參與對和平進程越來越增加貢獻。第二軌道外交不僅可以讓決策過程更為周延與謹慎，也提供決策者更多解決衝突的思考方案，更能透過更多資訊的蒐集增加政策的合法性。<sup>472</sup>桑德斯(Harold Saunders)指出，一個成功的和平過程應該是一個多層次、同時進行的過程，同時間在不同層次與社會中發展。<sup>473</sup>如何協調政府部門與第二軌道間的運作，是二軌外交成功的核心，也是解決衝突重要的關鍵。<sup>474</sup>

---

<sup>472</sup> Daniel Wehrenfennig, "Conflict Management and Communicative Action: Second-Track Diplomacy from a Habermasian Perspective," *Communication Theory*, Vol. 18, (2008), pp. 356-375.

<sup>473</sup> Harold Saunders, *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnical Conflicts* (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 6.

<sup>474</sup> Ronald J. Fisher, "Coordination Between Track Two and Track One Diplomacy in Successful Cases of Prenegotiation," *International Negotiation*, Vol. 11, No. 1 (2006), pp. 65-89.



#### 四、有關兩岸、亞太安全及釣魚台爭議的二軌外交

2002 年美國外交政策全國委會(National Committee on American Foreign Policy, NCAFP)公開表示，他們自 2000 年開始籌組小型專家訪問團先後到訪北京、台北，並在紐約與華府主辦有關兩岸關係議題閉門會談，而這樣的安排在 2002 年初又進行一輪，該智庫認為他們在美中台關係上扮演第二軌道對話的領導者角色。<sup>475</sup>2011 年 5 月，美國外交關係委員會邀請中國官員與學者前往紐約，針對美中關係以及兩岸關係舉行閉門會議，中國與會人員係由國務院台灣事務辦公室副主任孫亞夫帶隊出席，而美國外交關係委員會成員並分別與來自台灣、日本、韓國專家進行會議與對話。<sup>476</sup>2009 年歐巴馬總統上任後，美國外交政策全國委員會也提出一份有關兩岸的政策建議，他們在馬英九上任分訪北京、上海與台北。<sup>477</sup>北韓在 2005 年 2 月公開表示已經在進行核武製造，實際上美國外交政策全國委員會在 2003 年開始邀請北韓出席該智庫主辦二軌對話。<sup>478</sup>

---

<sup>475</sup> “The NCAFP Establishes Itself as the Leading Track II Dialogue on U.S.-China-Taiwan Relations,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 24, No. 4 (August 2002), pp. 355-356.

<sup>476</sup> Donald S. Zagoria, “U.S.-China and Cross-Strait Relations: How Stable? A Conference with the PRC Taiwan Affairs Office on U.S.-China and Cross-Strait Relations, Sponsored by the NCAFP, May 16-17, 2011,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 33, No. 4 (August 2011), pp. 168-177.

<sup>477</sup> The National Committee on American Foreign Policy, *Making Peace in the Taiwan Strait* (New York: May 2009).

<sup>478</sup> “A Case for Track II Diplomacy: The North Korean Nuclear Issue,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 27, No. 5(October 2005), pp. 450-453.

2005 年 7 月，中、美、日三國研究東亞問題重要智庫人員齊集北京大學，討論東海油田、釣魚台主權及台海安全等議題。這是日本專家首度與中、美兩國進行「二軌（指非政府的民間機構）會議」。這場研討會在北京大學國際關係學院舉行，據大陸《國際先驅導報》報導，中美日三方對話的構想是美國「戰略暨國際研究中心」（CSIS）副院長、美國國防部前副助理部長坎培爾（Kurt Campbell）提出。他認為，日本及中國都是美國的投資及貿易夥伴，如果中日爭執，必然損及亞洲經濟發展，美國會受到影響，因此有必要由三方共同討論東亞安全問題。新華社報導，與會的美國學者還有前副國家安全顧問史坦伯格；中方包括中國外交學院院長吳建民、北京大學國際關係學院院長王緝思；代表日本的有日本總理府前顧問岡本行夫。<sup>479</sup>2011 年 12 月 14 日，日本外相玄葉光一郎(Gemba Koichiro)首次提出建立日美中三國對話機制，以促進亞太地區安全，對此中國外交部發言人回應：「注意到玄葉外相發表的演講。中方願同日方一道，在中日四個政治檔的基礎上，不斷加強對話，增進政治互信，深化各領域交流與合作，推動中日戰略互惠關係健康穩定向前發展。」<sup>480</sup>此一提議是在美國國務卿希拉蕊訪問日本，日本首相野田即將訪問中國前提出。

---

<sup>479</sup> 「日首參與美中二軌會議」，《蘋果日報》，2005 年 7 月 23 日。

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20050723/1928829>

<sup>480</sup> 新華網，「日本首提日美中三國對話」，2011 年 12 月 16 日，請參見 [http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/16/c\\_122435754.htm?prolongation=1](http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/16/c_122435754.htm?prolongation=1)

美國布魯金斯研究院(Brookings Institute)設置有東北亞政策研究中心(Center for Northeast Asia Policy Studies)，不僅每年提供訪問研究機會給予東北亞各個國派遣官員、專家學者前往華府進行中短期研究，並且每年組成訪問團前往東亞各國訪問與當地政府官員進行訪談、舉行學術研討會，此外也在華府舉行系列研討、座談會，並接受有關此地區國家相關研究計畫成果、評論文章刊登在其網頁上。<sup>481</sup>該中心主任卜睿哲(Richard Bush III)不僅為台海兩岸問題專家，也將他的研究觸角展延至中日關係上。<sup>482</sup>

美國華府戰略與國際研究所(Center for Strategic and International Studies, CSIS)設置有東亞與太平洋研究計畫，下轄費和中國研究項目(Freeman Chair in China Studies)、日本講座、南韓講座、東南亞計畫、太平洋夥伴倡議(Pacific Partnership Initiative)等數個次領域項目，其中費和中國研究有長期關注美中台、兩岸關係的資深研究員葛來儀(Bonnie S. Glaser)；日本講座由前小布希政府國安會亞太事務資深主任葛林(Michael Green)主持，他們長期關注東亞與太平洋地區的安全情勢與政策發展，

---

<sup>481</sup> Website of The Brookings Institute, Center for Northeast Asia Policy Studies, 請參見 <http://www.brookings.edu/about/centers/cnaps>

<sup>482</sup> Richard Bush III, "China-Japan Tensions, 1995-2006, Why They Happened What to do," June 2009. Please Visit: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/6/china%20japan%20bush/06\\_china\\_japan\\_bush.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/6/china%20japan%20bush/06_china_japan_bush.pdf)

經常往返太平洋兩岸出席區域相關安全會議與對話，訪問此地區各國家的高層決策者，並獲邀出席美國國會聽證會發表相關觀察報告與證詞，他們也經常發表研究報告、參與數個智庫共同合作的政策研究方案。<sup>483</sup>戰略與國際研究所主持出版的華盛頓季刊(Washington Quarterly)，經常刊登反映美國政策立場的政策性專文，頗值得作為掌握相關情勢發展與政策路線研究參考。以夏威夷為基地的戰略與國際研究所太平洋論壇(Pacific Forum)，長期關注東亞地區政經、安全議題，對於釣魚台與美中日關係的發展給予長期不間斷的追蹤、掌握並提出政策主張，由該論壇理事長柯羅夫(Ralph Cossa)、執行長葛羅斯曼(Brad Glosserman)每季主編Comparative Connection針對亞太地區各雙邊國家情勢長期邀請專家、學者更心情勢發展、撰寫報告。另外，該論壇另有其他平台如Issues & Insights、PacNet Newsletter供各國家亞太區域研究專家發表評論文章。<sup>484</sup>實際上，小布希政府數位亞太高層決策官員均來自太平洋論壇或與此智庫有密切往來。

2008年歐巴馬政府上台前，太平洋論壇與美國新美國安全中心(Center for New American Security)、防衛分析研究所(Institute for Defense Analyses, IDA)、海軍分析中心(Center for Naval Analyses, CNA)、國防大學

---

<sup>483</sup> Website of Center for Strategic and International Studies, East Asia and the Pacific. Please Visit: <http://csis.org/programs/browse/21>

<sup>484</sup> Website of Pacific Forum CSIS, Please Visit: <http://csis.org/program/pacific-forum-csis>

國家戰略研究所(Institute for National Strategic Studies, National Defense University)等共同發表《美國與亞太地區:歐巴馬政府安全戰略》(The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration),呼籲美國應該加強與日本和中國的高層對話機制,而為確保美國國家利益華府應該促進北京與東京之間關係朝向正面發展。此一計畫的主要主持人為小布希政府國務院主管東亞事務助理國務卿柯利金(James Kelly)與 2009 年出任歐巴馬政府國務院主管東亞事務助理國務卿的坎博(Kurt M. Campbell)。<sup>485</sup>

紐約外交關係協會(Council on Foreign Affairs)長期以來即關注美中關係與台海兩岸議題,並經常針對美日安保、美韓安保、美國與東亞國家安全合作作為研究主要範圍,他們是以亞洲研究計畫項目進行。近來由於中國崛起他們曾對於中國軍力發展以及中國周邊安全情勢發表相關研究報告與政策建議,在該協會網站可找到 30 幾篇有關釣魚台問題的研究論文與政策報告。以易明(Elizabeth C. Economy)為首的研究人員組成以 Asia Unbound 的部落格作為討論溝通平台。紐約外交關係協會也經常定期與其他智庫、學者專家發表特別報告與對美國新政府提供政策建議的文件,他們亦經常組團分赴亞太地區國家實地考察與訪問,作為戰

---

<sup>485</sup> Ralph A. Cossa, Brad Glosserman, Michael A. McDevitt, Nirav Patel, James Przysup, Brad Roberts, *The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration* (Washington, D.C.: CSIS, 2009), p. 52.

策撰擬依據。<sup>486</sup>

總部位於西雅圖的美國亞洲研究局(The Nation Bureau of Asian Research)近 10 幾年來每年固定出版戰略亞洲(Strategic Asia)、亞洲政策(Asia Policy)系列研究叢書，並不定期出版 NBR Analysis、NBR Report。<sup>487</sup> 曾任藍德智庫的特里斯(Ashley J. Tellis)並且主持戰略亞洲計劃，下轄亞洲安全倡議、亞洲政治倡議與亞洲穆斯林三個子計畫，在亞洲安全倡議下 2012 年 5 月刊出日本前駐荷蘭大使、現任京都產業大學(Sangyo University)世界事務中心研究員東鄉和彥才(Kazuhiko Togo)發表有關日本爭議領土的專文。<sup>488</sup> 同時，亞洲安全倡議計畫亦陸續針對東亞海事安全合作、東海海域劃界及法律安全安排、東亞能源安全與中國能源需求、東亞國家石油公司競爭國際能源產業、亞洲石油民族主義等主題提出版研究論文，提供政策建議。<sup>489</sup>

亞洲研究局自 2000 年來亦設置有日美討論論壇(Japan-U.S. Discussion Forum)，係一線上即時討論論壇，共聚集 25 個國家約 800 專

---

<sup>486</sup> Website of Council on Foreign Affairs, Please Visit:

<http://www.cfr.org/search/?Ntt=senkaku&submit.x=16&submit.y=28>

<sup>487</sup> Website of The National Bureau of Asian Research, Home, Publications, Please Visit: <http://www.nbr.org/Publications/issue.aspx?id=235>

<sup>488</sup> Kazuhiko Togo, "Japan's Territorial Problem: The Northern Territories, Takeshima, and the Senkaku Islands," *The National Bureau of Asian Research*, May 8, 2012. Please Visit: <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=247>

<sup>489</sup> Gong Yingchun, "The Development and Current Status of Maritime Disputes in the East China Sea," December 2011, Please Visit: <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=562>

家學者參與，討論焦點投置在美日關係、日本的政治、經濟、社會等層面問題，論壇主持人為前國務院官員與華府喬治華盛頓大學(George Washington University)教授葛瑞菲(Dr. Edward G. Griffin)博士。<sup>490</sup>亞洲研究局另設有派爾東北亞研究中心(Kenneth B. and Anne H.H. Pyle Center For Northeast Asian Studies)，聘任顧問包括有前美國駐日本大使、現任史丹佛大學教授阿瑪寇斯特(Michael A. Armacost)、前錢尼副總統國家安全副顧問、普林斯敦大學教授傅勁堡(Aaron L. Friedberg)、約翰霍普金斯大學教授福山(Francis Fukuyama)、密西根大學教授、知名中國問題專家李侃如(Kenneth Lieberthal)、哈佛大學教授羅森(Stephen P. Rosen)、麻省理工學院教授桑幕斯(Richard J. Samuels)、紐約外交關係協會西斯坦諾維克(Stephen Sestanovich)等人。<sup>491</sup>亞洲研究局亦蒐集整理全球知名亞太事務專家學者名單建立聯繫網絡(Network of Experts)，提供線上查詢各專家學者專長項目以及聯絡通訊方式與電子遊件信箱，在資訊通訊時代發揮溝通通訊便捷的效能。<sup>492</sup>

據中國《瞭望》報導，上世紀 90 年代後期以來，中國的社會科學

---

<sup>490</sup> Website of The National Bureau of Asian Research, Japan –U.S. Discussion Forum, Please Visit: <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=53>

<sup>491</sup> Website of The National Bureau of Asian Research, Kenneth B. and Anne H.H. Pyle Center For Northeast Asian Studies, Please Visit: <http://www.nbr.org/research/group.aspx?id=3>

<sup>492</sup> Website of The National Bureau of Asian Research, Network of Experts, Please Visit: <http://www.nbr.org/expert.aspx>

研究機構已形成五大系統，共有研究機構 2500 多個，專職研究人員 3.5 萬，工作人員 27 萬。這其中除了哲學、語言和文學等非決策資訊研究的機構外，以政策研究為核心、以直接或間接服務政府為目的的「智庫型」研究機構大概有 2000 個，數量甚至超過智庫發展最發達的美國（《2008 年全球智庫報告》（最新統計美國共有 1777 家）。<sup>493</sup>2004 年 1 月，《中共中央關於進一步繁榮發展哲學社會科學的意見》在黨的歷史上第一次以中共中央的名義明確指出，「要使哲學社會科學界成為黨和政府工作的『思想庫』和『智囊團』。」2005 年 5 月 19 日，中國國家主席胡錦濤專門主持中央政治局常委會議，聽取中國社會科學院的工作彙報，強調要「進一步辦好社會科學院」。2006 年 11 月 9 日，在北京召開的中國首屆智庫論壇和次年 7 月在上海召開的第二屆智庫論壇，顯示出中國智庫開始尋求擺脫被動角色，有了自主發展的新氣息。<sup>494</sup>在首屆中國智庫論壇召開時，香港《文匯報》指出，這是中國智庫首度集體公開亮相，並以「中國十大智庫」相稱，這十大著名智庫為：中國社會科學院、國務院發展研究中心、中國科學院、中國軍事科學院、中國國際問題研究所、中國現代國際關係研究院、中國太平洋經濟合作全國委員會、中國科學技術協會、中國國際戰略學會、上海國際問題研究所。報導說，十

---

<sup>493</sup> 人民網，「中國智庫鋒芒待礪：各種類型智庫缺陷日漸明顯」，2009 年 3 月 23 日。請參見 <http://finance.people.com.cn/GB/70392/9009814.html>

<sup>494</sup> 人民網，「中國智庫對外交流活躍」，2007 年 7 月 19 日，請參見 <http://world.people.com.cn/GB/1029/42354/6004977.html>



大智庫排名是由國內知名的科研院校、學者專家和智業機構，根據這些智庫為國家決策提供的政策和諮詢的多寡，以及其提供的諮詢在國家的政治、經濟、文化、軍事、外交等領域產生的影響而評出的。這些智庫大多屬於半官方機構，隸屬政府不同部門，在政府決策過程中，均曾發揮過重要作用。<sup>495</sup>

然而，接受和尋找外部資金甚至海外機構和跨國公司贊助資金，已經成為很大一部分中國智庫當前謀生存的主要手段，《瞭望》新聞週刊發現一家半官方研究機構，其經費來源中來自主管單位的資金只占 2%，委託課題費用占 27%，相比較，一家美國慈善基金和一家德國跨國企業的資助共占 63%。面對生存現實，中國智庫接受外部資金是沒辦法的事情。清華大學國際傳播研究中心主任李希光在「中國軟實力發展戰略」的國家社科基金專案研究中發現，中國智庫在社會功能發揮上的缺陷，已經嚴重影響到了中國軟實力的建設和國家形象的正面傳播。李希光認為，現代智庫應該發揮的作用表現在，建議與參與國內政策的形成；參與設定全球性議程的形成；創造能轉變為政策的新思想；為政策建議提出政策論點和論據；具備出思想的人才、經費、與政府的溝通管道、變思想和建議為政策的機制，「這些內容相當程度上構成了一個國家軟實

---

<sup>495</sup> 人民網，「可影響高層決策，中國十大智庫及體亮相」，2006 年 11 月 9 日，請參見 <http://finance.people.com.cn/GB/1037/5019209.html#>

力的重要內容，但我國智庫在這些方面都做得很不夠。」

2005 年 4 月，博鰲亞洲論壇召開，中國特意安排中日韓三方高層智庫舉行《亞洲的新角色，聚焦東北亞》的討論會，出席人有日本內閣總理大臣輔佐官川口順子、中國改革開放論壇理事長鄭必堅、韓國總統經濟顧問丁文秀，討論由巴基斯坦前總統萊加里主持。此屆博鰲論壇也邀請 7 個國家或地區、2 個國際組織間的 10 個部長討論世界經濟增長的挑戰，出席該場討論會的有中國人民銀行行長周小川、韓國總統秘書室經濟輔佐官丁文秀、奧地利經濟和勞工部長、香港特區財政司司長唐英年、菲律賓財政部長、日本經濟產業審議官日下一正、伊朗外交部長、世界貿易組織總幹事蘇帕猜、工發組織總幹事，由馬來西亞前副總理、馬中商會聯合主席穆薩主持。<sup>496</sup>

2012 年 6 月 5 日，中國戰略文化促進會在北京發佈《2011 美國軍力評估報告》（民間版）與《2011 日本軍力評估報告》（民間版）。中國戰略文化促進會是由從事國際問題研究、台灣問題研究和文化問題研究的專家、學者、團體和社會活動家組成的全國性、非營利性民間社會團體，旨在通過對中國戰略文化的研究、傳播和交流，為促進亞太地區安全穩

---

<sup>496</sup> 人民網，「博鰲論壇巨擘雲集，中日韓三方智庫將同場交流」，2005 年 4 月 13 日，請參見 <http://finance.people.com.cn/GB/1037/3318093.html>

定與台灣海峽兩岸和平發展作出貢獻。2011 年 1 月 5 日在北京成立。<sup>497</sup>

2009 年 12 月由台灣財團法人太平洋文化基金會主辦的「兩岸一甲子學術研討會」在台北舉行。這是兩岸專家學者在兩岸關係發展新階段的一場重要交流，是兩岸兩學者第一次在台灣公開舉行針對涉及兩岸政治、經濟、文化、涉外事務和安全事務等綜合性議題的會議；與會者除了學術研究機構的學者外，還有兩岸退役將領、外交大使等，是兩岸關係持續改善發展下一次具有開創性的學術交流活動。與會學者專家包括大陸包括重要的涉台智庫學者、退役將軍、退役大使，而領隊由曾經擔任過中共中央黨校常務副校長、中共中央總書記胡錦濤和平發展理論的重要倡導者鄭必堅，是訪台層級最高、具重大影響力的大陸學者。台灣方面的與會者，包括前官員及重要的智庫學者、大學教授、退役將軍和前駐外大使或代表等八十餘人，前陸委會主委陳明通、副主委童振源、前海基會董事長洪其昌等民進黨重要政治人物也參加了會議。在這一會議結論報告中，上海國際問題研究院院長楊潔篪代表兩岸涉外事務部分總結報告。楊潔篪提出六點基本共識，其中第一指出：「兩岸正面臨歷史性機遇，雙方要捉緊和善用，造福於兩岸，以利於地域和世界的和平

---

<sup>497</sup> 人民網，「中國智庫：美國軍隊仍然是世界上最強大的軍隊」，2012 年 6 月 5 日，<http://world.people.com.cn/GB/57507/18078830.html>；人民網，「中國民間智庫首次發表美日軍力評估報告」，2012 年 6 月 5 日，請參見 <http://world.people.com.cn/GB/18076294.html>

與穩定」；第二：「兩岸領導人馬英九先生和胡錦濤先生都表達了在涉外事務中避免內耗的意願」；第四：「兩岸關係目前正處於重要的歷史關鍵時刻，在涉外事務方面，要尊重歷史和現實，在理念和思維上要充分體現前瞻性和想像力，求同捨異，共同努力，共創新局」。台灣前陸委會副主委、淡江大學教授黃介正建議，可將 ECFA 模式套到兩岸的涉外事務與安全軍事討論。<sup>498</sup>

2011 年 8 月由政治大學當代日本研究中心主辦的「台日釣魚台海域問題研討會」，在台北駐日代表處的協助下在東京舉行。台日雙方多位知名國際政治專家學者齊聚一堂，他們多一致認為，台日雙方應努力強化互信基礎，避免衝突，尋求擴大合作的可能性。台灣政治大學副校長林碧炤博士在開幕時表示，釣魚台等領土主權爭議應該依據國際法及各國國內法找出共同的基礎，先解決捕魚、海上救難、緝私等關係到一般民眾的最急迫問題。林副校長進一步指出，希望透過這種學術間的合作交流，逐步建立二軌對話的機制，嘗試找出解決問題的方向。根據中華民國駐外單位聯合網站的資料指出，這場研討會與會者從政治和國際法等面向首次討論「釣魚台問題」的意涵，並提出許多不同角度與觀點，探尋這項台日間久懸未決的問題可能的解決之道，為雙方跨越歧見、凝聚共識的努力踏出第一步，會議進行一天在圓滿結束。

---

<sup>498</sup> 羅祥喜，「兩岸一甲子學術研討會的意涵、共識與建言」，《中國評論》，2009 年 12 月號，頁 26-30。

## 五、結論與政策建議

自 2005 年以來日本的海上保安廳的船艦與武力裝備現代化大幅提升，<sup>499</sup>帶動了亞太地區國家走向海事準軍事化(Maritime Paramilitaries)的浪潮。<sup>500</sup>實際上，在 1990 年 9 月日本政府正式承認民族主義分子 1978 年在釣魚台興建的燈塔後，已使得中國開始運用議題連結的策略製造中日緊張關係。中日關係已因為釣魚台問題出現數次起伏，甚至成為被國內少數民族主義份子挾持。<sup>501</sup>當然，中國與日本內部亦有重視資源擁有的意見主張，欲將中日釣魚台主權爭議降至最低。

應對 2010 年 9 月日本海上保安廳署逮捕中國漁船船長事件中顯示，華府對於中日在釣魚台主權爭議表現出立場的模糊性，美國一方面重申其對於爭議島嶼的主權沒有任何立場；而在另一方面，華府認為美日安保條約的適用範圍涵蓋這些島嶼地區。<sup>502</sup>美國與日本針對普天間基地的遷移問題受到北京高度的關切，中南海領導人擔心美軍撤出普天間基地

---

<sup>499</sup> Richard J. Samuel, "New Fighting Power! Japan's Growing Maritime Capabilities and East Asian Secueity", *International Security*, Vol. 32, No. 3 (Winter 2007/08), pp.

<sup>500</sup> Christian Le Miere, "Policing the Waves: Maritime Paramilitaries in the Asia-Pacific," *Survival*, Vol. 53, No. 1 (February/March 2011), pp. 133-146.

<sup>501</sup> Krista E. Wiegand, "China's Strategy in the Senkaku/Diaoyu Islands Dispute: Issue Linkage and Coercive Diplomacy," *Asian Security*, Vol. 5, No. 2(May 2009), pp. 179-193.

<sup>502</sup> June Teufel Dreyer, "The Shifting Triangle: Sino-Japanese-American Relations in Stressful Times," *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 75 (February 2012), pp. 409-426.

後，日本海岸巡防隊將會進駐。<sup>503</sup>

釣魚台爭議儘管為台灣、日本、中國三方間的領土爭端，但是美國的角色也不能忽視甚至美國政府與美國智庫都扮演重要角色，美國智庫在對釣魚台議題上所可能引發美日中的衝突或是能源安全、海事安全等相關牽涉議題的研究與掌握已經頗具規模，同時也確實表現相當積極，這對亞太安全的和平與穩定有相當助益，也對牽涉入釣魚台爭議的北京、東京和台北間具有警示作用。而在台日非官方關係與兩岸關係無法有突破性重大發展以前，台日與兩岸的二軌外交均希望保持在較為低調與不受媒體曝光報導干擾為考量，雖然過去在台日、中日與兩岸間對於釣魚台主權爭議透過二軌進行的規模與頻率有逐漸增加和增強態勢，未來各方若能掌握二軌外交的精隨，善加使用，對於釣魚台爭議所引發的偶發衝突升高情勢將可以大大避免，而和平解決釣魚台主權爭議透過二軌外交對話應也是各方應該積極努力進行的方向。華府應該積極鼓勵各造加強對話，並且提供更多資源與便利增進這些對話，而北京要持續展現和平發展的保證也應該更鼓勵中國智庫加強與日本、美國甚至與台灣二軌對話。台北除繼續推動台日有關論壇的持續，政府單位對於二軌外交突破台灣國際空間的努力也更應強化。台灣若能在二軌外交上與日本學界、實務界、媒體界建立更好、更綿密的溝通管道，對於釣魚台爭議的和平

---

<sup>503</sup> Gerald Curtis, "Charting a Future Course for US-Japan Relations," *Asia-Pacific Review*, Vol. 18, No. 1 (2011), pp. 1-12.

解決不僅可以打開一扇機會窗口，也對台灣的國際形象與外交處境有突破現由框架的可能與時機。

## 美國的釣魚台議題戰略操作一

### 從「同盟綁架」向「同盟遺棄」轉移

馬偕醫護管理專科學校助理教授

賴怡忠

#### 摘要

釣魚台(日本稱之為尖閣列島)主權爭議牽涉美國的關係頗深。美國對釣魚台爭論議題會多次採取明確態度，一方面與釣魚台及美國間所存在的特殊歷史—釣魚台曾經被美國直接管理過有關。而會出現這個被美國直接管理的緣由，與美國在冷戰時代的東亞戰略佈局設計相連繫。二方面，更與美國認為其對美國同盟關係的影響，包括其對美國在亞太區域的信賴感(credibility)之衝擊高度相關。

美國對釣魚台爭議細緻區分為「領土主權爭議」，以及「衝突是否呈現軍事化」的問題上。對於主權爭議「不表示立場」，但對於衝突開始呈現軍事化的趨勢時，則採取積極表態的作為，多次確認釣魚台/尖閣列島屬美日安保涵蓋範圍，確保同盟的威嚇能力，並透過先制性預防外交，以期防止衝突升級。

美國對日中釣魚台/尖閣列島主權爭議的立場，並不適用於其他有類似的案件，如中菲的黃岩島爭議、日俄的北方四島爭議等。而美國發佈釣魚台/尖閣列島屬於美日安保範圍的時機，也往往與當時的美中關係狀況有關。現在美國對釣魚台主權爭議的態度，似乎在同盟理論



中(日本擔心的)「同盟遺棄」的力量較為顯著。

面對美國對此議題的明確態度，台灣必須謹慎以對，勿使自己陷入同時與美日中對抗的漩渦而無法自拔。

**關鍵字：釣魚台、尖閣列島、美日同盟、同盟理論**

## 一、前言

台灣、日本與中國都宣稱擁有釣魚台主權，但是另一個對釣魚台議題表態過的國家是美國。由於在國際外交的實際處理上，一般多不會主動對其他國家所牽涉的主權爭議表示態度，以免使自己捲入爭議的漩渦，特別是肩負區域秩序維持者身分的大國更是如此，這是由於自身很可能與爭議的幾方都有不同程度的互動與需要，捲入與自身領土無關的他國主權議題爭論，對自己的國家利益不僅沒有直接利益，更可能會壓縮自身國際迴旋的空間與談判籌碼。以現實主義為主要外交實行圭臬的美國，竟會對一個不是自身擁有的無人小島相關爭議多次採取明確態度，是非常罕見的事。

仔細分析，美國對釣魚台爭論議題會多次採取明確態度，一方面與釣魚台及美國間所存在的特殊歷史－釣魚台曾經被美國直接管理過有關。而會出現這個被美國直接管理的緣由，與美國在冷戰時代的東亞戰略佈局設計相連繫。二方面，更與美國認為其對美國同盟關係的影響，包括其對美國在亞太區域的信賴感(credibility)之衝擊高度相關。但這不表示美國的現實主義外交就不存在。事實上，美國現實主義外交表現在美國對釣魚台爭議將其細緻區分為「領土主權爭議」，以及「衝突是否呈現軍事化」的問題上。對於主權爭議「不表示立場」，但對於衝突開始呈現軍事化的趨勢時，則採取積極表態的作為，透過先制性預防外交，以期防止衝突升級。

但另一個問題，是美國對釣魚台議題的態度是否也出現在其他類似的問題上，意即當美國之盟國與其他對象發生主權爭議時，是否美國也會採取類似的作為，還是美國在釣魚台議題的態度是個特例。為此需要比較美國盟邦出現與他國的領土爭議時的美國立場與態度。為了討論的方便，本文將比較的對象限定在美國的亞太盟邦，例如菲律賓的情形。此外，我們也會追問當同樣是日本處於爭議的中心時，是

否美國對釣魚台的立場也會一併適用在日本的其他領土爭議上，還是美國的態度也會出現改變？

此外，釣魚台議題牽涉到美日同盟的經營與管理本身，因此從同盟關係的角度來探討，釣魚台議題與美日同盟的關係為何，特別是美日同盟因其美國主導，日本追隨的特質，多被國際分析家視為這是不對稱的同盟關係。由於在同盟理論的分析研究上，不對稱同盟關係往往會出現強勢者本身存在「同盟綁架 Alliance Entrapment」，而較弱勢的一方存在「同盟遺棄 Alliance Abandonment」的不同憂慮。意即強勢者擔心會被弱勢者利用而被迫捲入不願意參與的衝突，而弱勢者則擔心會出現被強勢者單方面與其對手達成協議或默契的方式，造成其自身位置的喪失。從美日雙方對於釣魚台議題發言與互動的歷史，也可以發現這種「同盟綁架 vs. 同盟遺棄」相互較勁的拉力。也因此當美國在現在採取清楚的特定立場時，似乎彰顯擔心會出現「同盟遺棄」的力量居於支配角色，導致美國呈現戰略清晰的策略。顯然中國因素在此扮演十分重要的角色，但又是以何種方式呈現呢？

因此本文意圖處理以下三個問題，第一，釐清美國對於釣魚台議題法律認知與實際處理的作為與態度。第二，比較美國對釣魚台議題的態度到底是個案，還是在其他類似爭議上也能看到有相似的作為？第三，以國際關係中的「同盟理論」之工具箱，輔以 90 年代以後「美日同盟 vs. 中國」互動的歷史現況分析，理解為何「同盟遺棄 Alliance Abandonment」會居於上風，以及中國的態度與作為在其間所扮演的角色。

本文的架構如下，首先我們將對美國與釣魚台關係進行簡單的歷史回顧，其次我們將分析美國對釣魚台議題的作為及美國對此的法律見解，以理解美國對於這個議題的反應模式。再者，我們將對美國亞太盟國菲律賓，當出現與其他國類似的主權爭議時，美國的反應為何，同時我們也對日本與其他國家出現的其他領土爭議時的美國立場，例

如美國對於日俄的北方四島問題、美國對於日韓的竹島/獨島爭議等，美國是否有採取類似在釣魚台議題積極表態的作為，如果不是，美國的態度又是什麼？

之後我們將以同盟理論中的「同盟綁架 Alliance Entrapment」 vs. 「Alliance Abandonment」來分析美國對於釣魚台議題採取特定反應的緣由，以及其中中國因素所扮演的角色。最後在總結時，我們會歸納出美國對釣魚台議題反應的可能模式，並分析其對台灣的可能衝擊作為結論。

## 二、美國與釣魚台關係的歷史回顧

根據美國國會研究資料顯示，美國對釣魚台的管理始自於 1953 年，其單獨的管理權是來自於 1951 年「舊金山和約」第三條對於南西諸島的相關部分，特別指的是北緯 29 度以南的相關部分。雖然舊金山和約沒有明確提出釣魚台/尖閣列島，但是在 1953 年的美國琉球市政署(US Civil Administration of the Ryukyus)，發出第 27 號聲明 (USCAR 27)，特別指出南西諸島北緯 29 度以南是包括釣魚台/尖閣列島在內。而在七十年代初當美日在協商簽署「沖繩返還條約」時，美國國務院表示北緯 29 度以南的南西諸島在當時的美日理解，是包含釣魚台/尖閣列島在內。此外，當美國在 1953-1971 年實際管理沖繩時，美國海軍每年支付一萬一千元美金給古賀善次(Koga Jinji，即曾在釣魚台/尖閣列島進行墾殖的古賀辰四郎之子)，作為其借用釣魚台/尖閣列島以進行火炮炸射演習場的年度租金<sup>1</sup>。

在 1971 年 6 月 17 日「沖繩返還條約 Okinawa Reversion Treaty」

---

<sup>1</sup> Larry A. Niksch, "Senkaku (Diaoyu) Islands Dispute: The U.S. Legal Relationship and Obligations", *Congressional Research Service Report for Congress*, September 30<sup>th</sup>, 1996, CRS-96-798

簽署，並於 1971 年 11 月 10 日生效。美國國務院亞太事務助理法律顧問史塔(Robert Starr, State Department Acting Assistant Legal Adviser for East Asian and Pacific Affairs)在 1971 年 10 月 20 日就有關「沖繩返還條約」於參議院聽證會時作證表示，尖閣列島/釣魚台，是被包括在琉球之內，並根據「沖繩返還條約」，於 1971 年該條約生效後，一併交還給日本管理<sup>2</sup>。

### *1996-1997 美國對釣魚台立場一度出現轉折*

其後在 1996 年九月二十六日，當香港的保釣人士意圖登上釣魚台/尖閣列島時，在與日本海上保安廳船隻對峙時，一名保釣人士於過程中溺水死亡。北京政府宣稱釣魚台/尖閣列島為中華人民共和國所有，並向日本政府嚴正抗議。由於 1996 年三月才發生美中在台海的對峙，四月更有美日峰會進行新的安保宣示，中國認為美日同盟有意圍堵中國，而此次又發現有香港保釣人士落海死亡，由於香港計畫在 1997 年回歸中國，剛好也落在香港回歸前夕不到一年的敏感時間點。北京政府在釣魚台/尖閣列島議題上採取高調抗議態度，各地更出現大規模反日遊行示威。

美國政府一開始針對尖閣列島/釣魚台事件採取立場中立態度，當時國務院發言人在 9 月 23 日的每日新聞簡報中被詢問時，提到美國對釣魚台/尖閣列島的主權爭議採取中立立場，除此外並無其他論述<sup>3</sup>。此舉導致日本的緊張，認為這與美國過去對於尖閣列島/釣魚台確認其為美日同盟涵蓋範圍的立場有所不同，並懷疑是否美國為了平撫中方在 1996 年三月與美國的對峙，以及四月因美日安保宣言引起中方更深的猜忌後，華府有意透過其在尖閣列島/釣魚台議題立場的退讓，以換取美中關係的平穩。

---

<sup>2</sup> Larry A. Niksch, *ibid.*

<sup>3</sup> Glyn Davies, U.S. Department of State, Daily Press Briefing, September 23rd, 1996 ([http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1996/9609/960923db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1996/9609/960923db.html))

日本的擔憂在 1997 年國務院的另一個聲明得到確認，不僅國務院重申不介入主權爭議的立場，還提到美日安保條約第五條並不包括尖閣列島/釣魚台。此舉引起日本極度緊張，進一步要求美國澄清。後來是在美國國防部長培理(William Perry)的聲明表示釣魚台/尖閣列島屬於美日同盟涵蓋範圍後，日方的焦慮才稍有平息<sup>4</sup>。

在 2004 年三月二十五日，七名「中國保釣聯盟」人士由廈門出海，登上釣魚台/尖閣列島，同樣在過程中與與日本海上保安廳的艦隻對峙，後來並被日本逮捕。由於距離計畫中的四月日本首相訪中之行不到一個月，因此格外敏感。而美國國務院發言人艾瑞理於三月二十四日的每日記者會表示，雖然美國對於尖閣列島權爭議採取中立立場，但由於美國在 1972 年將沖繩管轄權交還給日本時，也一併把釣魚台/尖閣列島的管轄權交還給日本。由於美日安保條約第五條涵蓋的範圍不僅止於日本領土，也包括日本有行政管轄權的地區，因此釣魚台/尖閣列島是在美日同盟的涵蓋範圍內<sup>5</sup>。

2006 年七月，根據共同社新聞報導，美國駐日本大使西佛(Thomas Schieffer)於東京發表演講時指出，表示他認為尖閣列島/釣魚台是日本的領土。

2008 年四月開始，中國政府的機艦開始頻頻在釣魚台/尖閣列島海域現蹤。這與過去來自中方的船隻都是以民間人士為主的方式十分不同。四月十六日中國空軍就在釣魚台/尖閣列島上空攔截日本海上自衛隊的 P3-C 飛機。而九月八日更是看到兩艘中國政府(水警)船隻進入釣魚台/尖閣列島海域十二海浬的領海範圍。在十二月時，兩艘中國政

---

<sup>4</sup> Michael J. Green, "The Challenge of Managing U.S.-Japan Relation After the Cold War", in *New Perspective for U.S.-Japan Relation*, Gerald Curtis eds, Japan Center for International Exchange (JCIE) Publication, Tokyo, 2000, pp.241-264

<sup>5</sup> 賴怡忠，《釣魚台-美日中關係的探針》，〈台灣日報〉國際現場專欄，2004 年 5 月 4 日

府的海洋調查船也同樣進入十二海浬領海海域<sup>6</sup>。針對中國日益升高的作為，日本於 2009 年二月也計畫更改部署更大噸位的海上保安廳艦隻於釣魚台/尖閣列島海域巡弋，以面對這個新情勢。

就在這個時候，2009 年三月美國國務院發言人再度重申 1960 年簽署並續約的美日安保條約，其涵蓋範圍不僅包括日本領土，也包含日本有行政權管轄的土地。這意味著釣魚台/尖閣列島是落在美日同盟的協防範圍內<sup>7</sup>。

2010 年九月七日當中國漁船閩晉漁號魚在釣魚台/尖閣列島海域撞擊日本海上保安廳船隻，船長以現行犯被日本當場逮捕，中國強烈抗議。總理溫家寶於九月二十二日表示如果日本不放走逮捕之船長，語帶威脅表示北京政府將會有更進一步行動。當日本於九月二十四日釋放船長回中國後，北京政府於九月二十五日進一步要求日本道歉，並賠償中國船長因被扣押所造成的損失。但這被日本所拒絕。

當中國針對日本的抗議進一步升級，並且開始對日本的稀土出口採取單方面的管制措施後，美國與日本首先在九月二十四日，利用共同參加聯合國會議之便舉行的雙邊會談時，美方確認其對日本的安全承諾<sup>8</sup>。其次，在十月二日於利用去越南河內參加東協國防部長會議 (ADMM) 的機會，就釣魚台/尖閣列島情勢交換意見，並再度確認釣魚

---

<sup>6</sup> M. Taylor Fravel, "Explaining Stability in the Senkaku(Diaoyu) Islands Dispute", *Getting the Triangle Straight: Managing China-Japan-US Relations*, Gerald Curtis, Roysei Kokubun and Wang Jisi eds, Japan Center for International Exchange Publication (JCIE), 2010, chapter 7

<sup>7</sup> "U.S. Reassures Japan that Defense Pact Extends to Senkaku Islands", *Japan Times*, March 2<sup>nd</sup>, 2009

<sup>8</sup> Aurelia George Mulgan, "U.S-Japan Alliance the Big Winner from the Senkaku Islands Dispute", *East Asia Forum*, October 26<sup>th</sup>, 2010.

(<http://www.eastasiaforum.org/2010/10/26/us-japan-alliance-the-big-winner-from-the-senkaku-islands-dispute/>)

台/尖閣列島屬於美日同盟涵蓋範圍<sup>9</sup>。

美國與日本並宣佈於 2010 年十二月將舉行共同演習，其情境是以位於日本西南方島嶼被敵方占領後的奪島作戰作業。而在 2011 年一月，也進行以防衛日本西南諸島為假設情境的美日指揮所演習。

從反應模式來說，我們可以看到 1996 年時美國對釣魚台/尖閣列島的作為曾經引起日本的高度疑慮，但在 1997 年美國國防部長培里的講話後，日後美國對於釣魚台/尖閣列島議題，始終明確將其包括在美日同盟的涵蓋範圍中，甚至還有美國駐日本大使以個人身分發表釣魚台/尖閣列島是日本領土的認知。而從 2005 年以後，當日本擬定有關南西諸島的奪島作戰計畫後，也發現相關情境也逐漸出現在美日的軍事聯合作業中。

### 三、美國對釣魚台議題的法律觀點與實際作為

#### *美國認為釣魚台/尖閣列島屬於美日安保涵蓋範圍*

從 1972 年「沖繩返還條約」簽署生效後，美國對釣魚台/尖閣列島的一貫立場是，美國不介入各方對這個區域的主權爭議，即所謂的「主權爭議中立論」，但是如果其他國家意圖以軍事手段從日本手中取得到釣魚台/尖閣列島，美國在認定釣魚台/尖閣列島是屬於美日同盟的涵蓋範圍之中，會根據美日安保條約第五條協防日本。這是因為美日安保條約特別明確指出，其涵蓋範圍包括日本領土以及日本有行政管轄的區域，由於美國承認日本對於釣魚台/尖閣列島有行政管轄權，因此即便對日本是否擁有到釣魚台/尖閣列島主權不表示意見，但還是將別的國家意圖以軍事手段從日本手中奪取釣魚台的作為，視為對美

---

<sup>9</sup> "Japan, U.S. Affirm Cooperation on Disputed Senkaku Islands", The Japan Times, October 2<sup>nd</sup>, 2010



日同盟的攻擊，所以美國屆時會根據美日安保條約的規定而支援日本。這裏與釣魚台/尖閣列島相關的關鍵字是「管轄權 *administration*」，而不是「領土 *territory*」。

但由於美國是將釣魚台/尖閣列島視為沖繩的一部分，可是美國又曾多次不對釣魚台/尖閣列島的主權爭議表示中立，是否美國也不明確公開承認釣魚台/尖閣列島所屬的沖繩群島是日本的領土呢？但從事實看來並非如此。

*美國傾向於接受釣魚台/尖閣列島屬於日本，只是不明說*

美國在日本的駐軍多集中在沖繩，從 1995 年發生兩名駐沖繩美軍強暴當地小女孩致死的不幸事件後，美國與日本曾簽署一份「沖繩特別委員會 *SACO*」文件，包括日本對美軍的支援，沖繩撤軍、以及最難纏的陸戰隊使用之普天間基地問題等。如果美國不承認沖繩屬於日本，照理講美國會設立對日本與沖繩的平行對策小組，把這個問題一次解決掉，但現實上美國並未如此做。有關沖繩事務還是委託日本政府處理。如果美國不承認沖繩是日本的一部分，則其對沖繩基地問題的處理應該不會是現在的模樣。

特別是當與美國面對中國是否擁有台灣主權的處理態度時，美國不僅在過去多次提到台灣主權地位未定，最近的一次發言是在 2007 年國安會亞洲資深主任韋德寧(*Dennis Wilder*)有關中華民國對台主權的發言<sup>10</sup>。而同樣在 1971 年，同樣是由當時對釣魚台/尖閣列島與美國關係作出指示的美國國務院東亞與太平洋事務的助理法律顧問史塔(*Robert Starr*)，在一份於 1971 年七月十三日有關台灣地位的指示中，卻明確表示台灣地位未定，雖然中華民國實際控制台灣，卻不能因此

---

<sup>10</sup> 〈美國安會主任韋德寧：中華民國不是個國家〉，自由時報，2007 年 9 月 1 日，(<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/sep/1/today-fo5.htm>)

認定台灣是中國(中華民國或中華人民共和國)的領土<sup>11</sup>。由於同樣的關鍵決策官員，在兩個類似的議題，卻採取相當不同的立場與表述。因此不太能將美國對於釣魚台/尖閣列島出現主權爭議時的不介入態度，認為與美國面對中國宣稱擁有台灣所採取的「認知」等同看待，以為美國是以此表示不同意日本擁有對釣魚台/尖閣列島的主權。

### *日本關切美國是否同意釣魚台/尖閣列島納入美日安保範圍*

因此雖然美國在釣魚台/尖閣列島的主權爭議時採取保持中立的立場，但這最多只能表示美國未對此爭議明確表態，可是由於美國承認釣魚台/尖閣列島屬於沖繩的一部分，而美國在實踐上又是以日本為沖繩合法擁有的角度在處理，從未對於日本擁有沖繩的法律解釋表示過任何的懷疑意見，因此應可解釋為美國在主權出現爭議時，其立場是更傾向於認為釣魚台/尖閣列島屬於日本，只是基於外交現實的明哲保身，不願讓自己直接成為爭議中的一部分，才因此不對釣魚台/尖閣列島的主權爭議表示態度，並以「管轄權」而不是「領土」來處理這個問題<sup>12</sup>。但由於這個模糊態度本身實際上暗含了美國更傾向接受釣魚台/尖閣列島是日本的一部分，難怪在 2006 年美國駐日本大使西佛(Thomas Schieffer)會在公開演講中脫口說出其個人認為釣魚台/尖閣列島是日本的領土。

但即便美國在法律地位上有傾向於接受釣魚台/尖閣列島屬於日本的立場，但美國的發言，以及日本的期待，不是在於美國是否承認釣魚台/尖閣列島是不是日本的領土，而是對於釣魚台/尖閣列島的緊急事態是否會啟動美日同盟。美國除了在 1997 年曾表示美國不會介入，美日安保條約第五條對於釣魚台/尖閣列島爭議不適用外，之後所

---

<sup>11</sup> John J. Tkacik eds, "Appendix C: Memorandum from the Office of Legal Adviser, U.S. Department of State, on "the Status of Taiwan", July 13<sup>th</sup>, 1971", in *Rethinking One China*, The Heritage Foundation, 2004, pp.181-194

<sup>12</sup> Larry A. Nisksch, *ibid.*

有的對外聲明都明確指出釣魚台/尖閣列島是被包括在美日安保涵蓋範圍中。由於 1997 年美國國務院的不介入立場在當時被多位人士批評是個嚴重的政策錯誤<sup>13</sup>，與美國政府歷年對這個議題的立場相左，美國政府後來對此議題多次的明確表態實際上在某種程度上，也是有意要避免當年不說明清楚立場所造成對美日同盟信任危機的問題的再度重演。

### *美國發言時機多針對中華人民共和國之具體行動*

此外，美國的主動宣示，特別是在 2000 年以後的發言時機，多是在出現明確的中華人民共和國與日本的衝突時，例如在 2004 年、2009 年、與 2010 年的三次發言等，但當中華民國與日本出現類似的對峙時，美國往往未特別對此表示意見。2004 年釣魚台/尖閣列島日中爭議出現時，算是首次有從中華人民共和國領土出發的人員登上釣魚台/尖閣列島，但是屬於民間身分。美國國務院於第一時間強調美國雖然不介入主權爭議，但也明確指出釣魚台/尖閣列島屬於美日同盟涵蓋的範圍。當然美國政府當時的主動發言，與時任副國務卿的阿米塔吉(Richard Armitage)有很重要的關係。不僅阿米塔吉認為 1997 年的美國政府犯了嚴重錯誤，也親眼目睹當年這個錯誤對於日本對美日同盟信心的嚴重侵蝕，以及這對於美日同盟幾乎形成同盟瓦解的衝擊危機。因此當同樣的事件再度出現時，即便只是民間人士的行動，以及中國當時除了口頭抗議外，並沒有對釣魚台/尖閣列島採取其他的行動，但是阿米塔吉依然在第一時間指示國務院對此提出明確主張，以防止 1996-1997 年日本懷疑美日同盟可信度的問題再度上演。

---

<sup>13</sup> 這點被後來擔任美國國安會亞洲資深主任的葛林(Michael J. Green)特別指出。見其所著之 *Japan's Reluctant Realism* 一書。而朝日新聞資深記者船橋洋一在其所著之「同盟漂流」，則將重點放在當年美國國務院的新解釋對日本外務省造成的衝擊與日本的反應上。Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism*, Council on Foreign Relations Books, Palgrave Macmillan Publishing, New York New York, 2003, pp.84-88, Funabashi Yoichi(船橋洋一), *Alliance Adrift*, Council on Foreign Relations Press, New York New York, 1999, pp. 401-415

而美國在 2009 年三月的宣示，則是回應中國從 2008 年四月以後開始以政府機艦多次積極進出釣魚台/尖閣列島領海海域，而不再僅限於民間團體的登島行動作為。由於這是北京政府的正式動作，且其作為來自於空中與海上，有明顯的安全意涵，特別是當美國在 2009 年提出宣示時，並不是回應具體正在進行中的中日釣魚台/尖閣列島衝突危機。因此可以被理解為美國認為這是中方有系統的作為，不是單一偶發事件，因此審慎選擇時機以提出美國對此議題的立場，一方面使日本確保對美國的信心，二方面也避免與中國因當面衝撞造成危機升級的負面效果。

但美國在 2010 年九月的宣示，則是明確針對當時進行中的中日釣魚台/尖閣列島的對峙行動。中方當時除了高聲抗議，各地出現大規模反日示威，總理溫家寶對此明確表態，當時中方還祭出經濟戰，單方面控制輸往日本的稀土出口，並對於日本進口的食品展開嚴格費時的食品安檢。而美國在宣示結束後，也宣布與日本於當年十二月就南西諸島的反奪島想定進行共同演練。這是比口頭主張或聲明文稿更進一步的作為。

此外，美國的表態是針對中國的系列作為，但這是否意味美國將釣魚台/尖閣列島相關爭議會動用美日同盟的判準，將其由「軍事衝突」下降到只要出現「非和平手段」，美國也會動用美日安保條約的第五條嗎？如果美國真的將軍事衝突的定義擴大，不再只是軍事攻擊，還包括經濟制裁等手段，這是「非和平」手段，但也沒有具體的軍事暴力，美國對策為何？這樣的發展，值得進一步關注。

但是美國並非一味站在日本這邊，只對中國採強勢態度。美國實際上在後來也表示可以作為日中衝突的調人，這也是美國過去對此議

題從來沒有採取過的新態度<sup>14</sup>。雖然不意味著美國也接受中國也有對釣魚台/尖閣列島與日本相同的主權主張，但是立場從「主權爭議不介入」、「該地屬美日同盟涵蓋範圍」外，還加上了「美國可作日中爭議調人」的新主張，顯然是有深刻的新意<sup>15</sup>。

#### 四、當美國之盟國牽涉到其他領土問題時的美國態度分析

美國對於釣魚台/尖閣列島議題採取明確的戰略清晰立場，在日中出現主權爭議時提到釣魚台/尖閣列島議題如果出現軍事化傾向，美國一定會根據美日安保條約出面協助日本。但是美國對日本在釣魚台/尖閣列島的作為是否是個通例，意即可以適用到美國其他盟邦出現類似主權爭議問題時，華府也可能採取類似立場，還是美國對於釣魚台/尖閣列島的主張是個特殊狀況？

我們將針對幾個例子進行探討，包括美國在中菲出現黃岩島/Scarborough Shoal 爭議的美方態度，日本與俄羅斯北方四島爭議的美國立場，以及日本與韓國出現竹島/獨島爭議時的美方作為，以及與美國在釣魚台/尖閣列島爭議時的主張作比較。

##### *中菲黃岩島/Scarborough Shoal 主權爭議的美方態度*

2012年四月中菲在黃岩島/Scarborough Shoal爆發激烈主權爭議，菲律賓與美國在五月二日舉行美菲二加二會議，在會議中美國國務卿希拉蕊表示美國在黃岩島/Scarborough Shoal的主權爭議立場保持中立，重申美國對「美菲共同防禦條約」的承諾，堅持自由航行權與區

---

<sup>14</sup> 《希拉蕊旋風訪中，促釋放劉曉波，釣魚台主權爭議，美願當中日調人》，蘋果日報，2010年11月1日。

(<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20101101/32928140>)

<sup>15</sup> Jonathan Marcus, "Island Disputes Reveal Asia's Evolving Powers", BBC News, November 3<sup>rd</sup>, 2010, (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11687880>)

域安全的要求，並呼籲應以外交方式解決主權爭端。在共同聲明中，美國也表示美菲會加強合作以強化菲律賓的海洋防衛力，包括會在今年再轉給(transfer)菲律賓海軍第二艘船艦以提升其菲律賓的自我防衛效能<sup>16</sup>。

但是值得一提的，是菲律賓事前希望美國比照其對釣魚台/尖閣列島的承諾，明確說出黃岩島/Scarborough Shoal 是處於「美菲共同防禦條約」的涵蓋範圍內，但是美國並沒有滿足菲律賓的這項期待，只強調美國對美菲共同防禦條約的承諾，以及希望黃岩島/Scarborough Shoal 的主權爭議能夠以外交方式解決，以及美國對於該海域「自由航行權 Freedom of Navigation」的堅持。根據媒體報導，這使得菲律賓官方十分沮喪<sup>17</sup>。

美國對菲律賓與中國在黃岩島/Scarborough Shoal 爭議所採取相對消極作為，有其軍事現實的考量。假設美國承諾黃岩島/Scarborough Shoal 是在美菲共同防禦的範圍內，如果中菲在該地區出現衝突，很可能在菲律賓本身的海軍實力與中國差距較大的實情下，導致一但有事發生而美國須為此率兵馳援時，很可能在美方還沒抵達該海域，黃岩島就已經被中國拿下，屆時美國就會面對是否要對中國正面開火進行反攻奪島作戰的困境。固然一旦開戰會導致美中的直接衝突，但即便反攻成功後，美國也面臨需要與菲律賓聯合派兵長期駐守的問題。而美國如果屆時不出兵，也會面對亞太盟國懷疑其安全承諾的有效性，對於美國亞太安全戰略佈局會有十分負面的影響。

---

<sup>16</sup> "US Neutral in Scarborough Standoff but Will Help Upgrade Philippine Navy", Philippine Daily Inquirer, May 2<sup>nd</sup>, 2012, (<http://globalnation.inquirer.net/35459/us-neutral-in-scarborough-standoff-but-will-help-upgrade-philippine-navy>)

<sup>17</sup> "Philippine President Visits U.S. as Allies Eye China", CNBC, June 7<sup>th</sup>, 2012, (<http://www.cnbc.com/id/47728634>)

因此美國對於此一議題不採立場，但在實際行動上卻增加援助菲律賓的軍艦，實際上有著改變菲中海事能力關係的作用。因此不能排除當美國協助菲律賓海軍實力一旦建設到某一程度後，美國可能也會對黃岩島/Scarborough Shoal 爭議採取與現在不一樣的作為。

### 日俄北方四島問題的美方主張

北方四島的領土問題在二次世界大戰結束後就一直是日本與蘇聯的重要爭議，甚至這也是在後來日本與蘇聯一直沒有簽署結束二戰的和平條約的理由之一<sup>18</sup>。美國原先對此議題的立場是不願理會，但隨著冷戰情勢逐漸明顯，蘇聯即將成為美國的新敵手以及日本可能會在冷戰時代成為美國的夥伴之一，這使得美國的立場也逐漸向接受日本主張的方向進行。在舊金山和約簽署過程的會議期間，美國國務卿杜勒斯曾表示，北方四島無論從歷史還是從地理結構來說，都不能說是庫頁島的自然延伸，因此蘇聯無法根據雅爾達協約占領這四個島嶼。明確拒絕了蘇聯從歷史法理與自然觀點為基礎的主張<sup>19</sup>。至今美國的主張依然是在在日本與俄羅斯簽署二戰和平條約前，北方四島依然是日本的領土，蘇聯/俄羅斯的實際統治只是根據聯軍一般命令第一號的指令而已<sup>20</sup>。

---

<sup>18</sup> 日本與蘇聯是以發表「和平聲明」代替和平條約，表明對彼此沒有戰意，二戰不再延續。但這在本質上與終結日俄二戰相關問題的和平條約還是有本質上的不同。日本與蘇聯在二戰結束後有許多爭議。由於蘇聯是在美國投擲原子彈三天後才對日宣戰，六天後日本就對盟軍宣布無條件投降。除了北方四島問題外，包括二戰結束後蘇聯強迫已經投降的日本軍人與在中國東北的日本平民到西伯利亞集中營擔任奴工並導致多人死亡等，至今日俄雙方在俘虜營的人數與傷亡等一直兜不攏，也無從觸及賠償問題。而蘇聯沒在 1951 年舊金山和約簽字的理由，是認為日本並未明確承諾將台澎還給中國，以及堅持只有北京政府才能代表中國，與美國的立場不同所致。

<sup>19</sup> Andrew Anderson, "Southern Kuriles, Northern Territories: a Stumbling Block in Russia-Japan Relationship",

<sup>20</sup> James E. Goodby, Vladimir I. Ivanov, Nobuo Shimotomai, "Northern territories" and beyond: Russian, Japanese, and American Perspectives, *Praeger Publishers*, 1995

美蘇是冷戰的敵人，美日同盟在冷戰期間肩負從東方圍堵蘇聯，並切斷其向白令海、西太平洋擴張的關鍵戰略任務，美國會支持日本對於北方四島的主權主張，除了法律認定外，更有其戰略上的理由。但即便如此，美國並沒有啟動美日同盟，視蘇聯對身為日本領土的北方四島之占領為對美日同盟的侵犯行動，需要立即予以反擊。而日本也沒有就北方四島問題尋求美國除了在法理主張外，更進一步的軍事行動支持。美日同盟在冷戰時代的防衛想定演練，反而是防止蘇聯從北方四島等相關區域進攻北海道，日本要如何防守，遏止阻絕蘇聯的攻勢，美國則擔負對來犯蘇聯軍隊發動反攻的責任。既有的資料顯示，這些想定並沒有包括奪取北方四島在內。更有趣的是，美國以二戰後聯軍指令第一號作為蘇聯/俄羅斯可以繼續控制北方四島的理由，這形同給與蘇聯/俄羅斯一個合法繼續控有北方四島的權利。

#### *日韓竹島/獨島主權爭議的美國作為*

日本與韓國在竹島/獨島存在主權爭議。這個爭議的特別之處在於這次的爭論雙方都是美國的盟邦，有點類似自家人吵架的狀況，但是這些爭執卻往往都會大幅惡化日韓關係的氣氛。

美國對於這個爭議沒有表示過任何意見，除了希望日韓能夠和平解決，美國並沒有搬出「自由航行」的期待，同時日本與韓國也沒有向美國指控對方，並期待美國依據其共同防禦條約/安保條約對於這個議題擺出具體承諾。

由於日本與韓國都是美國盟邦，但對於竹島/獨島問題的爭論上，雙方至今都只是停留在政治的主張，沒有進一步行動。韓國是竹島/獨島的實際控制者，日本並沒有企圖以武力方式奪取這個地方，也沒有派遣政府船隻進入該島海域宣示主權。因此對美國來說相對容易處理。



美國雖然不對竹島/獨島表示任何意見，但比較擔心日本與韓國的整體氣氛如果沒有改善，美國屆時無法整合美日與美韓這兩個美國在東北亞最重要的同盟關係，不僅會弱化其對於北朝鮮問題的對應能力與力道，缺乏美日韓三邊的緊密合作，也會使其未來在面對崛起中國的戰略挑戰時無法竟其功。因此美國比較是對於日韓政體氣氛的看法，而不是就具體事件進行評論。但是美國在極需建構美日韓三方合作的戰略需求下，在目前還沒有出現有意積極運作擔任日韓爭議調人的姿態。

### *釣魚台/尖閣列島與這三例的差異*

根據對以上三例的討論，釣魚台/尖閣列島與這三例不同之處，是美國曾經實際管理過釣魚台/尖閣列島，與這個區域有親身接觸的歷史，一但對於主權議題採取完全中立的不干涉態度，很可能會造成其在 1953-1972 年所行使之管轄權會被視為侵佔，甚至有可會被視為非法占領，這是因為美國已經在 1951 年舊金山和約簽字，其聯軍第一號一般命令在舊金山和約生效後就無法持續，所以美國無法引用類似蘇聯的做法。因此在暫不討論法理的依據下，從現實政治的角度來看，美國不太可能在釣魚台/尖閣列島採取事不關己的中立立場。

此外，釣魚台/尖閣列島與太平洋美軍陸戰隊集中的駐在地沖繩，距離十分接近。一但承認其他國家，特別是未來可能成為戰略對手的國家，對於這塊地有領土發言權時，很可能會因法理發展的結果出現意想不到的狀況，包括可能對手會在釣魚台/尖閣列島部署兵力直接威脅駐沖繩的美軍基地，對於美國在西太平洋的戰略部屬能力形成嚴重威脅。而中菲的黃岩島/Scarborough Shoal 爭議或是日韓的竹島/獨島爭議，都不對美軍基地形成重要威脅。

第三，日本是美國亞太同盟戰略架構的核心，一但如果連日本都

在懷疑美國的決心時，亞太區域的其他國家更有充分的理由表示疑慮，因此全力穩住美日同盟是美國能否維持其亞太同盟架構的重中之重，更是美國亞太戰略經營能否成功的關鍵，不容有絲毫閃失<sup>21</sup>。這是另一個理由。為何美國對於釣魚台/尖閣列島發生主權爭議時。特別是在2004年以後，會積極以各種聲明清楚表達美國立場，堅持釣魚台/尖閣列島是在美日同盟的涵蓋範圍下，而與現實主義外交操作傾向對於事不關己的他國主權爭議保持中立的態度，有截然不同的原因。

## 五、釣魚台議題：測試同盟強度還是測試同盟信用度？

美國在釣魚台/尖閣列島爭議的積極表示其屬於美日同盟涵蓋範圍內，由於在實際的效果會導致美國屆時可能會因為中國與日本在一個無人小島的局部衝突，迅速演變成美中兩大強權，或是美日同盟與中國這世界三個最大經濟體的戰爭。以信奉現實主義為主軸的外交操作來看，美國的作為似乎是使自己陷入被日本進行同盟綑綁的處困境中，為何美國會選用這樣的態度呢？

由於美日同盟是不對稱的同盟關係，美國是強者，而日本是弱勢的一方，根據國際關係的同盟理論研究文獻，針對類似這種不對稱的同盟關係，其互動模式往往會出現所謂的「同盟綁架 Alliance Entrapment」vs. 「同盟拋棄 Alliance Abandonment」的關係。意即居於同盟關係的強者，會擔心因為給了弱者一張保證其安全的空白支票，導致弱者四處仗勢招搖，使得強者被迫被引入與其國家利益無關，甚至是損害其國家利益的衝突中，這就是強者的「同盟綁架 Alliance Entrapment」憂慮。而處於同盟關係中的弱勢者，會擔心隨時會出現被強者拋棄，或逕自與弱者的對手協商使其被邊緣化，因此會有「同

---

<sup>21</sup> Richard Armitage, Joseph Nye et.al "United States and Japan: Toward a Mature Alliance Partnership", INSS Special Report, National Defense University, October 11<sup>th</sup>, 2000 (Armitage Report)

盟拋棄 **Alliance Abandonment**」的疑慮<sup>22</sup>。一般來說，不對稱的同盟關係往往會出現這兩者中之一方主導，或是在這兩方間，隨著時間出現擺盪的情形。

以美國在 1996-1997 對於釣魚台/尖閣列島爭議所採取的立場，基本反應了擔心美國被日本以釣魚台/尖閣列島議題綁架的憂慮。當時美中之間才出現了三月的台海危機，而因緣際會被拖延到四月宣布的美日安保新宣言，則很容易被中方認為這是繼三月台海危機後，美國進一步要圍堵中國的明證。因此美國希望美中關係能夠邁向穩定，而不是使危機持續升級。所以美國在九月日本與中國的釣魚台/尖閣列島爭議出現時，美國的態度十分消極，是在被記者詢問時，才被動提到美國的立場，同時只提美國對於主權爭議的中立態度，但忽略不提釣魚台/尖閣列島在美日安保範圍的爭論。

到了 1997 年，一方面克林頓或得美國總統大選的連任勝利，伯格(Sandy Berger)出任國家安全顧問。由於伯格主張美國的亞洲政策應以中國為核心，只要能搞定中國，美國的亞洲政策自然可以獲得成功。由於美國當時也在與日本進行新安保宣言下的美日防衛新指針(New Defense Guidelines)的修訂，基於中國對這個修訂的議程具高度敏感性，因此更不希望釣魚台/尖閣列島問題造成修訂新指針時，對美中關係添加新的變數。這個背景是在 1997 年新任美國駐日本大使佛利(Thomas Foley)不僅重申美國在釣魚台/尖閣列島主權爭議的中立立場，還會公開提到釣魚台/尖閣列島不屬於美日同盟涵蓋範圍的主因之一<sup>23</sup>。

但美國這個主張提出後，引起日本的強烈反應。日本一方面私下強烈要求美方對這個立場再度給予澄清外，同時其在美国亞洲戰略社群的反應也不好，認為這不僅會導致日本的疑慮，對於美國亞太區域

---

<sup>22</sup> Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997, pp.180-199

<sup>23</sup> Michael J. Green, "The Challenge of Managing the U.S.-Japan Security Relations after the Cold War", *ibid*

盟邦而言，似乎表示美國有意接近中國而放棄日本，會立即影響亞太區域盟邦對美國的信任感，如果往嚴重方向發展，有可能會導致美國冷戰時代所架構的亞太安全結構的全面瓦解。

其後的反應果真出現類似狀況。一方面因為駐沖繩美軍發生了強暴兩位沖繩女學生並致死的不幸事件，沖繩當地居民怨沸騰，二方面日本主管同盟經營者的官員，也在懷疑美國是否有意傾向中國而忽略日本，這些懷疑對於當時的美日防衛新指針(U.S.-Japan Defense Guidelines)，以及日本的國家防衛大綱(National Defense Program Outline)的形成過程時，引來非常多的質疑。結果是美日關係在1997-2000年期間，在強化同盟與懷疑其存在的合理性間出現劇烈擺盪，即朝日新聞資深撰述委員船橋洋一所稱美日同盟出現「同盟漂流」的現象<sup>24</sup>。而美國在穩定美中關係以及改造美日同盟的兩邊力量拉扯下，既稱呼中國為戰略夥伴，但接著又以飛彈誤炸中國駐南斯拉夫大使館，也拒絕讓中國加入世界貿易組織。其對日本方面，既尋求美日同盟的改革，建立防衛新指針，但又拒絕日本在亞洲金融危機的種種紓困構想，並咒罵日本在亞洲金融危機未負起應有的角色。到克林頓政府的最後期間，美日關係關係走入低點，導致外界開始以美國「忽視日本」來形容華府對日本的態度<sup>25</sup>。

當小布希總統上台時，啟用不一樣的亞洲政策通。這些政策幕僚在上台前曾發表一篇「美國與日本：朝向成熟的同盟夥伴 United States and Japan: Toward a Mature Alliance Partnership」，即所謂的「阿米塔吉報告(Armitage Report)」，這篇報告的基調是美國的亞洲政策不再以美中關係為中心，而要以美國的亞洲盟邦為其戰略經營的根本，其中最重要的基幹是美日同盟<sup>26</sup>。在這些人的政策意識主導下，美國

---

<sup>24</sup> Funabashi Yoichi (船橋洋一)，*Alliance Adrift*, 1999

<sup>25</sup> Michael J. Green, "Japan, the Forgotten Player", *the National Interest*, No. 60, Summer 2000, pp.42-49

<sup>26</sup> James Mann, *Rise of the Vulcans: the History of Bush's War Cabinet*, Viking Adult,

開始表現出非常注意日本需要的態度，更不願日本出現任何對於美日同盟的懷疑，以及可能因此引起亞洲盟邦對於美國信任感的喪失。

2004 年三月美國國務院之對於釣魚台/尖閣列島的主權爭議的主動態度，與當時擔任副國務卿的阿米塔吉(Richard Armitage)之親自作為有相當關係。美國現在對於釣魚台/尖閣列島的主權爭議上，似乎出現由原先主要是擔心日本給與同盟綁架，轉向日本擔心「同盟遺棄」的方向，出現大幅擺盪的傾向。

值得注意的是，中國此時在釣魚台/尖閣列島議題上，國家並沒有任何主動作為。而日本政府也在 2002 年向尖閣列島的擁有者承租該土地，將其置於國家管理下，從那以後直到 2011 初，沒有日本人登上該列島嶼<sup>27</sup>。而中國政府甚至在 2006-2007 年積極對福建沿海嚴密監視，一有漁民可能要去釣魚台的風聲出現，立即採取海禁政策，不讓福建漁民出海。

但是從 2008 年四月開始，中日在釣魚台/尖閣列島爭議出現新的轉折。這次不再是中港台的民間保釣人士，而是政府的機艦頻頻出現於釣魚台/尖閣列島附近海域，但是還尚未直接進入釣魚台/尖閣列島領海海域。但在台灣與日本在 2008 年六月間，因台籍聯合號海釣船在釣魚台/尖閣列島附近海域被撞沉事件，於台灣政府其後首度派遣大編隊的海巡署船隻護衛保釣船進入釣魚台/尖閣列島領海後，首度有了非日本的政府船隻進入釣魚台/尖閣列島領海地區的先例<sup>28</sup>。在之後開始發現隸屬中國政府的機艦有十分積極進入釣魚台/尖閣列島領海海域的現象。

---

2004

<sup>27</sup> M. Taylor Fravel, "Explaining Stability in the Senkaku(Diaoyu) Islands Dispute", *Getting the Triangle Straight: Managing China-Japan-US Relations*, Gerald Curtis, Roysei Kokubun and Wang Jisi eds, Japan Center for International Exchange Publication (JCIE), 2010, chapter 7

<sup>28</sup> 《台保釣船出擊，艦艇護航》，〈蘋果日報〉，2008 年 6 月 16 日

與此同時，中國與美國的海上衝突也越來越多。2009 年三月五日到三月八日，美國海軍的海洋偵查船無懈號(*Impeccable*)在南海海域進行對潛艦的追蹤偵測時，與中國人民解放軍的飛機與船艦發生多次衝突，中方的漁政船(不屬於人民海軍)後來也加入與美國無懈號的爭議<sup>29</sup>。在同年六月十一日，美國神盾級驅逐艦麥肯號(*USS John McCain*)在菲律賓的蘇比克灣外海作業時，被中國潛艦衝撞並對其艦體與水下聲納系統造成損傷。雖然美國後來對外界表示這應是非蓄意的意外<sup>30</sup>。但是中國潛艦在菲律賓蘇比克灣外海徘徊，當被美艦發現時所採取的應對作為等，都引發諸多猜測。

因此基本上美國在三月份對於釣魚台/尖閣列島的主動發言，與中國那時與美方從東海到南海發生越來越多的海上衝突有關。時值歐巴馬總統剛剛上任，政務官都還沒就定位，實際上當時除了不需經過國會聽證同意的國安會有亞洲資深主任就職外(*Jeffrey Bader*)，國務院的副國務卿以及亞太助理國務卿都還沒有完成聽證程序，因此當時的美國對應決策基本上是由職業事務官僚主導。

當歐巴馬政府官員陸續就位後，一開始美國的對中政策是由副國務卿史坦柏格(*James Steinberg*)以及國安會亞洲資深主任貝德(*Jeffrey Bader*)等人為主。中國成為美國亞洲政策的核心，與小布希政府第一任奉行以美國的亞太盟邦為其亞洲政策起始點的作為不同，日本開始擔心之前民主黨總統克林頓政府後期「忽視日本」的夢魘是否有再現的憂慮。同時在 2009 年九月，日本出現政黨輪替，長期執政的自民黨下台，民主黨主政。首相鳩山由紀夫主張對美中關係採取等距作為，更因為要逆反 2006 年與美國就沖繩機的問題所達成的協議，與歐巴

---

<sup>29</sup> "China Hits out at U.S. on Navy Row", BBC News, March 10<sup>th</sup>, 2009 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7934138.stm>)

<sup>30</sup> Barbara Starr, "Sub Collides with Sonar Array Towed by U.S. Navy Ship", CNN, June 12<sup>th</sup>, 2009, ([http://articles.cnn.com/2009-06-12/us/china.submarine\\_1\\_navy-ship-sonar-array-chinese-vessels?\\_s=PM:US](http://articles.cnn.com/2009-06-12/us/china.submarine_1_navy-ship-sonar-array-chinese-vessels?_s=PM:US))

馬政府出現劇烈爭執。一開始是日本擔心歐巴馬政府是否會忽視日本，等到東京出現政黨輪替後新政權對於美、中關係又出現新的期待與定義，這兩股力量交互作用對彼此信任感所造成的損傷，使得美日同盟的關係再度陷入低點。

但在 2010 年美中關係開始由好轉壞，美國發現 2009 年對中示好並未帶來中方相對的回報，在 2009 年底哥本哈根的氣候變遷會議上，美中雙方的氣氛劍拔弩張。此外，美國認為中方似乎將美國的低姿態解讀為美國示弱的表現。北京認為金融海嘯大幅削弱美國的國力，中國的崛起則使中國成為在世界上可與美國分庭抗禮的新強權。不僅北京強化其對南海的主張，與越南及菲律賓在南海的海上衝突快速升高，當 2010 年三月歐巴馬政府資深官員訪問中國時，中方更告訴美方官員東海與南海是屬於中國的核心利益(core interest)。當四月南韓天安艦被北韓魚雷擊沉後，中國拒絕接受北韓須為此事負責，並對於美國與南韓預計在黃海針對北韓舉行警告與威懾性的軍演時，中國解放軍將領更頻頻對外放話，表示要擊沉進入該海域的美國航母。

美中雙方也在六月的東協會議上在南海問題針鋒相對。美國拒絕中方宣稱南海是中國領海的主張，呼籲爭議應以和平方式，透過多邊機制解決，同時其論據必須符合國際法規範。與中方的立場明顯相左。其後在八月美國更與越南舉行首度聯合軍演，北京認為其針對中國的意味十分濃厚。

而日本首相鳩山由紀夫在 2010 年五月下台，由菅直人接任首相，不在逆反之前美日有關沖繩基地問題的決議，美日同盟開始逐步回穩。日本也著手就其原本要在 2009 年底發表的「國家防衛大綱」進行最後修正以準備政策的出場。正當美中關係在 2010 年日益緊張，而美日同盟開始逐步回穩時，在 2010 年九月七日出現了中國漁船在釣魚台/尖閣列島海域撞擊日本海上保安廳船隻的事件。美國在此不只一次明確說出釣魚台/尖閣列島屬於美日安保涵蓋範圍，還是以國務卿與國

防部長的身分提出，較過去提出相同主張時的力道更為強大。這似乎可以發現，美國在此時對於釣魚台/尖閣列島的發言態度與力道，當時中國的作為與美中關係狀況，似乎扮演很重要的角色。使得同樣是民主黨政府的美國，在十三年後不再擔心這個主張對於中國的影響，也不再擔心因釣魚台/尖閣列島議題，被日本綁架使其被迫進入與中國的衝突中。美國不再有所謂的「同盟綁架」憂慮。

由以上的討論，似乎釣魚台/尖閣列島議題在美日同盟所牽動「同盟綁架 Alliance Entrapment」vs.「同盟遺棄 Alliance Abandonment」這兩股力量的拉扯，其決定性因素是來自於美中關係的狀況，或是美國當時如何看待中國的意圖。此外，美國決策者本身也擔心一旦有著可能會被解讀為遺棄美日同盟的作為時，其對美國亞太戰略的經營與對其區域信用度都可能發生嚴重影響。這是 2004 年為何小布希政府對於只是平民登上釣魚台/尖閣列島，並沒有代表中國公權力的機艦出現在相關海域，一然有所反應的理由。換句話說，衝突升級的可能不高。但在衝突可能性不高的情形時，美國依然主動拋出釣魚台/尖閣列島屬於美日安保涵蓋範圍的說法，應與其擔心美國的不作為/不主張會導致美日同盟以及區域對美國信心的弱化等考慮有關。

總而言之，釣魚台/尖閣列島問題的美國態度，現在是更傾向於將這個議題視為是對美日同盟的信心測試 (Test of Alliance Credibility)，而比較不是對美日同盟的能承受的耐力測試(Test of Alliance Endurance)。



## 六、結論：對台美關係的影響

當美國對於釣魚台/尖閣列島主權爭議採取「不涉入主權爭議」，「其屬於美日安保涵蓋範圍」的立場時，同樣身為宣稱釣魚台/尖閣列島是我方所有的台灣政府而言，對這個議題的反應就必須仔細思量。這是因為釣魚台/尖閣列島議題使台灣與中國與及日本同時處於爭議狀況，會同時牽引兩岸關係、美中互動、以及台灣與美日同盟關係的發展。

理論上來說，台灣對於釣魚台/尖閣列島主權爭議的對硬態度有三種可能性：與日中保持等距、與中國聯手對抗日本、傾向於與日本接近，排除中國參與的正當性。

### *與日中等距，可能會帶來戰略邊緣化*

第一種做法是台灣基於兩岸關係維穩以及不與美日同盟同時為敵，因此在釣魚台/尖閣列島爭議上採取與日、中保持等距關係的處理。意即在做法上堅持主權主張，對日中兩國同時採取批判態度。雖然這不會引起日、中兩國對於台灣出現一邊倒的反制反應，但卻可能會因為台灣的等距態度，導致日本與中國在強烈的戰略不確定感下，積極以其他方式窺探或測試台灣的立場，導致台灣反而在釣魚台議題上會受到更多挑戰與要求，而且是要同時應付來自日、中兩國壓力的狀況，形同被兩國同時擠壓，出現父子騎驢的戰略困境。

### *與中國聯手抗日，台灣可能會成為中國對抗美國的馬前卒*

第二種作法是以釣魚台/尖閣列島議題作為兩岸合作的試金石，有兩種理由。第一種是當台灣不願意在其他兩岸直接相關議題接受中國的主張，但以釣魚台/尖閣列島議題進行兩岸合作，來交換中國不在其

他議題對台灣提出要求，即所謂以釣魚台/尖閣列島議題發展兩岸軍事戰略互信的提議。第二種理由則是認為，既然日本不可能讓步，與同文同種的中國聯手，可能反而可以增加台灣取得釣魚台/尖閣列島的機會。

但是與中國聯手，以現在中國與日本的關係，在釣魚台議題指可能造成兩種結果。第一種是日本發現兩岸既然聯手，顯然力量較大的北京是主要談判對象，因此直接與中國協商釣魚台/尖閣列島議題，反而可以光明正大排除台灣的發言權，台灣不僅被進一步邊緣化，成為日本與中國交往下的日中關係之次關係。所謂台灣可以藉中國力量取回釣魚台的期待，因台灣委身變成中國與日本議價的籌碼的發展下，更可能被中國在談判過程出賣而不自知。這是個強化中方對日談判籌碼、但自身對於結果毫無掌握的作為，不僅會被進一步邊緣化，對台灣外交自主權的傷害更是十分嚴重。

第二種結果是中國對日本十分強硬，使其與美國的關係更為緊張，台灣不僅被捲入中國與美日同盟的對抗，更成為中國與美日同盟放對的籌碼。當中方在面臨美日同盟的戰略壓力時，不能排除中方會對台灣提出要求，台灣不僅被捲入，還可能變成中國在西太平洋的戰略前緣，成為其與美日同盟對抗的馬前卒。這絕對不是台灣的利益所在。

### *不挑戰日本與排除中國，台灣有何利得？*

如果台灣採取第三種作法，意即採取傾向日本，排除中國參與的正當性，這固然可以緩解台灣與美日同盟對壘的疑慮，但也可能會引起中國在兩岸關係的其他面向採取報復措施，導致台海關係再度緊張，如果台灣無法確認美國在台海緊張再度出現時會採取支持台灣的態度，則台灣對日本以及美日同盟的善意作為，不啻是賠了夫人又折兵，對台灣一點好處也沒有。

因此對台灣來說，第三種路徑要能成功的前提，是台灣必須與美日就釣魚台/尖閣列島議題，及其他台灣對美日同盟的戰略期待等連繫在一起，並與美日兩方就這些戰略可能性進行對話協商，同時台灣也要在兩岸關係上同步採取對中的不挑釁/和緩的態度，強調台灣沒有與美日同盟聯手圍堵中國的意圖，但是釣魚台/尖閣列島本屬台灣，因此這應該由台灣出面處理，中方插手不僅會將事情複雜化，並引發中國有意以軍事手段占領台灣的強烈連想，這絕對無助於兩岸關係的和平發展。

現實來看，第一種立場與第二種立場都可能給台灣帶來十分不好的結果，但即便要採取第三種立場，依然有許多先置作業要做才能帶來實質效果。而除了基本立場的選擇外，台灣也應注意以下幾點。

(1) 對於與日本在釣魚台/尖閣列島的主權爭議，應持守從李登輝到陳水扁政府所採取的「堅持主權主張、奉行和平原則、與中國明確切割、專注漁權談判」的四項基本原則。固然馬政府在 2010 年釣魚台事件爭議上也提出類似主張，但其做法只針對日本派遣海巡艦高調抗議，並主張台灣與大陸不存在釣魚台/尖閣列島的主權爭議，只加深了日本認為兩岸在釣魚台議題聯手的強烈疑慮。

雖然台日都算是美國在亞太地區的夥伴或朋友，除非出現嚴重衝突事端，否則美國不太可能主動介入，但是過去對於釣魚台/尖閣列島所謂的「以戰逼和」主張不僅不切實際，可能導致台灣陷入與美、日同時為敵的處境更是得不償失。此外，釣魚台/尖閣列島雖說是台灣漁民傳統魚場，但根據統計，台日漁業爭議的發生重點不是在釣魚台/尖閣列島附近海域，而是在更北的地區(固然暫定執法線的爭議有部分是與釣魚台主權相關)<sup>31</sup>，同時也很少有日本漁民

---

<sup>31</sup> 在 2000-2008 年間民進黨政府執政時代，台日進行七次漁業會談，馬政府從 2008 年五月上任後至今，台日舉行過一次漁業談判。此外，國際上對於將主權爭議與漁權議題切割處理也有不少前例，其精神來自聯合國海洋法公約七十四條三款。

在釣魚台/尖閣列島海域捕魚，這意味著台日就釣魚台/尖閣列島就漁業談判達成有關漁權協議的空間是存在的。這並非是無解的政治問題。

(2) 有關釣魚台/尖閣列島爭議，如採取與中國聯手的立場，如所述對台灣來說是弊多於利，不宜輕率行之。特別是中國近年與美國在南海、東海頻頻激烈對峙，近年來美國宣稱釣魚台/尖閣列島被美日安保協防範圍涵蓋，相當程度是針對中國的反制作為，台灣一但與中聯手，極可能會被北京的作為捲入其與美日同盟對抗的漩渦而無法自拔。

(3) 台灣更應謹慎，政府應在此有主導性立場。民間人士的保釣熱忱固然是政府對外交涉的有利籌碼，但是如果被外界是為政府以公權力捍衛某種特定立場的民間行為，會使得政府的信用度與該民間組織的作為與名聲完全綁在一起，不僅政府缺乏迴旋空間，民間力量也不再成為籌碼，對政府與民間都是雙輸的局面。當民間人士取得政府對釣魚台/尖閣列島處理的支配權時，往往後續發展會很難逆料。1978 與 1996 日本政府對於日本青年社的行為感到頭痛萬分，是其在 2002 年出面向古賀善次租用釣魚台/尖閣列島的重要緣由。而 2008 年的聯合號事件實際上是保釣人士主導的政治議程，但後果卻要政府埋單，還開了以公務船(海巡署船艦)護衛特定團體之特定行為(保釣船前往釣魚台與日本對峙)的惡例，其對於漁民的權益也沒有具體增進，反而因此導致日本對釣魚台/尖閣列島海域更為嚴格的執法作為。

這個發展對台灣的具體利益並不正面。政府應採取積極措施，避免釣魚台/尖閣列島的爭論變成由民間主導，政府在後追隨的窘境。

(4) 日本與中國政府採具體作為由政府主導的作法，十分值得台灣參考。從 2002 年以後，當日本從古賀善次承租期在釣魚台/尖閣列島的土地後，到 2010 年止，就沒有出現有日本人登上釣魚台/尖閣列島，過去日本青年社所建立的燈塔也改由日本政府管理。而中國在 2004 年三月發現由中國保釣聯盟自廈門搭漁船出海登上釣魚台/尖閣列島後，其後有四年時間中國政府是對福建沿海進行強力的管制措施，一旦出現有民間人士的保釣風聲，北京政府立即對福建沿海進行強制淨空，禁止船隻出海的作為。當政府全面控制，在釣魚台/尖閣列島出現自發性衝突的機會就大幅減少，也可以降低政府無法預見與控制的事端。這是進行損害控管的有效手段。這也能夠解釋為何從 2004 年到 2008 年間，日中不再因釣魚台/尖閣列島發生爭議的主因。

(5) 針對東京都知事石原慎太郎捐款買釣魚台/尖閣列島的作為，無需過度反應。這實際上可能有助於降低釣魚台/尖閣列島的緊張。為何會有這個與傳統認知相反的推論，是因為該島一旦確定為日本政府/東京都政府所有，過去日本平民百姓只要獲得古賀善次個人同意即可登島的作為就不可能出現，過去日本青年社修建燈塔、以及日後換電池等舉動就不太可能會再現。反而在日本政府的直接管理下，個人行為的機率會大幅降低，且因為所有的事端日本政府皆須直接負責，危機管理與究責機制都會比較單純。

(6) 釣魚台/尖閣列島爭議問題已經牽涉到成為對美日同盟的信用度測試，並會成為其他亞太國家對美國在亞太區域安全承諾的觀察指標。在被賦予如此高度的戰略意涵下，美國的主張不太可能會有退卻的空間。在釣魚台/尖閣列島議題如不審慎以對，屆時很可能會影響台美的安全合作。但相對的，如果台灣展現出合理的解決方式，則可能不僅會幫助台日關係，也可能對於台美關係帶來新的氣象。

## 止戈為善：釣魚台爭議的和平解決

出版者/ 淡江大學國際事務與戰略研究所  
251 新北市淡水區英專路 151 號  
電話:02-26215656 # 2176

主編/ 翁明賢

作者群/ 沈明室 林廷輝 林泰和  
翁明賢 楊仕樂 楊志恆  
董立文 盧政鋒 賴怡忠 (依姓名筆劃排序)

審訂/ 陳秀真  
企劃執行/ 陳乃慈  
圖文排版/ 洪銘煒  
封面設計/ 蘇冠群

印製/ 長佳企業行  
出版日期/ 101 年 7 月  
ISBN /

止戈為善：釣魚臺爭議的和平解決 /  
沈明室等作；翁明賢主編。-- 新北市：  
淡大戰略所，民101.07  
面； 公分  
ISBN 978-986-5982-14-0 (平裝)  
1.釣魚臺問題 2.文集  
578.19307 101014868

---

請尊重著作權